

ANALISA

1982—4

AKTUALITAS INTERNASIONAL



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

Pemimpin Redaksi/

Penanggung jawab : Kirdi DIPOYUDO

Dewan Redaksi : Daoed JOESOEFF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

Redaksi Pelaksana : Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	290
PERGOLAKAN DI POLANDIA DAN PERTARUHAN UNI SOVIET	
<i>Bantarto BANDORO</i>	293
MENUJU PENYELESAIAN POLITIK KONFLIK INDOCINA	
<i>Jusuf WANANDI</i>	314
KETEGANGAN HUBUNGAN INDIA-PAKISTAN	
<i>Parlaungan SIBARANI</i>	323
KRISIS ARAB-ISRAEL DAN USAHA PERDAMAIAN ARAB	
<i>Otto ABDUL RACHMAN</i>	344
SIKAP POLITIK DAN KEMANUSIAAN AUSTRALIA TERHADAP INDOCINA	
<i>Ronald NANGOI</i>	354
DEWAN KERJA SAMA NEGARA-NEGARA TELUK: SEBUAH CAKRAWALA BARU DI TIMUR TENGAH	
<i>Sutomo ROESNADI</i>	365
MESIR SESUDAH PRESIDEN ANWAR SADAT	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	379

PENGANTAR REDAKSI

ANALISA bulan April 1982 ini menurunkan tujuh karangan yang mengulas berbagai masalah internasional yang hangat dan penting. Karangan yang pertama, ditulis oleh Bantarto BANDORO, membahas pergolakan yang berlangsung di Polandia sejak Agustus 1980 dan bisa mempunyai arti sejarah yang penting. Sebagai protes terhadap memburuknya keadaan ekonomi, kaum buruh bangkit dan menuntut perbaikan nasib rakyat. Karena kompak, mereka berhasil mendapatkan konsesi demi konsesi dan membentuk Serikat Buruh Bebas Solidaritas. Dengan kemenangan-kemenangan itu mereka menjadi semakin berani dan menuntut perubahan-perubahan mendasar dalam sistem politik maupun ekonomi. Hal ini dilihat sebagai suatu tantangan terhadap rezim komunis di Polandia dan suatu ancaman bagi sistem komunis. Oleh sebab itu Uni Soviet mengikuti perkembangan itu dengan kecemasan dan menekan para penguasa Polandia untuk menindak gerakan buruh itu dengan tegas. Di bawah tekanan itu, Pemerintah Polandia pada tanggal 13 Desember 1981 mengumumkan berlakunya hukum darurat militer dan berusaha melumpuhkan gerakan itu. Akan tetapi krisis berlangsung terus dan bisa tak terkendalikan. Dalam keadaan itu Uni Soviet bisa turun tangan secara militer karena taruhannya bukan saja komunisme dan rezim komunis di Polandia, melainkan juga imperium Uni Soviet dan komunisme di dunia.

Dalam karangan yang kedua, Jusuf WANANDI membahas konflik Indonesia dan meningkatnya sengketa Cina-Uni Soviet di Asia Tenggara. Perkembangan itu bisa mengancam keamanan dan kestabilan kawasan. Semuanya itu diperhatikan tetapi fokus karangan ini adalah usaha-usaha penyelesaian politik masalah Kamboja. Dalam rangka itu negara-negara ASEAN kiranya perlu mengambil langkah-langkah tertentu sambil mempertahankan kesatuan dan integritas ASEAN dan mencari dukungan yang lebih besar dari Amerika Serikat. Pada waktu yang sama Indonesia dan Malaysia harus meningkatkan usaha-usaha mereka untuk menjamin terbukanya saluran-saluran dialog dan konsultasi dengan Vietnam guna meyakinkan negara ini bahwa usaha-usaha mereka untuk mencapai suatu penyelesaian politik konflik Kamboja yang menyeluruh adalah serius. Dialog dan konsultasi serupa itu juga akan meratakan

jalan bagi hubungan baik dan kerja sama antara negara-negara ASEAN dan negara-negara Indocina.

Karangan yang ketiga, ditulis oleh Parlaungan SIBARANI, menyoroti memburuknya hubungan antara India dan Pakistan sehubungan dengan rencana Pakistan untuk meningkatkan kekuatannya dengan suatu paket bantuan ekonomi dan militer Amerika Serikat sebesar US\$ 3,2 milyar dan sejumlah pesawat mutakhir F-16. Rencana itu dimaksud untuk menghadapi ancaman terhadap keamanan Pakistan yang berasal dari pendudukan Uni Soviet atas Afghanistan dan sikap rezim di Kabul yang tidak bersahabat. Akan tetapi India menentangnya karena melihatnya sebagai ancaman terhadap dirinya sendiri dan berusaha untuk menghadapinya dengan mencari senjata-senjata mutakhir dari Uni Soviet dan Perancis seharga sekitar US\$ 3,3 milyar. Secara demikian terjadi perlombaan senjata di Asia Selatan yang bisa mengakibatkan suatu konfrontasi bersenjata.

Dalam karangan berikutnya, Otto ABDUL RACHMAN membahas krisis Arab-Israel dan usaha perdamaian Arab. Krisis itu bermula dengan pembentukan negara Israel di wilayah Palestina yang mayoritas penduduknya adalah bangsa Arab Palestina. Sejauh ini telah terjadi empat kali peperangan. Akan tetapi negara-negara Arab tidak berhasil mengalahkan Israel, khususnya akibat perpecahan Arab. Di beberapa negara Arab, pemerintah kerajaan digulingkan karena dianggap bertanggung jawab atas kekalahan-kekalahan itu dan muncul penguasa-penguasa baru. Sesudah perang yang ketiga (1967) kebanyakan negara Arab bersedia untuk berdamai dengan Israel sesuai dengan Resolusi 242 Dewan Keamanan PBB karena menyadari bahwa krisis Arab-Israel tidak dapat diselesaikan secara militer. Tetapi Israel menolak syarat-syarat Arab biarpun lunak. Untuk mendobrak kemacetan ini pada tahun 1977 Presiden Anwar Sadat pergi ke Israel untuk menawarkan perdamaian. Sebagai lanjutan diadakan perundingan-perundingan yang menghasilkan Persetujuan Camp David dan Perjanjian Perdamaian Israel-Mesir (1979). Dalam keadaan tidak menentu mengenai berhasil tidaknya usaha Mesir itu untuk mewujudkan perdamaian yang menyeluruh, Agustus 1981 Arab Saudi menawarkan suatu rencana perdamaian 8 pasal yang secara implisit mengakui hak hidup Israel. Akan tetapi Israel menolaknya dan secara demikian krisis Arab-Israel berlangsung terus.

Karangan yang kelima, tulisan Ronald NANGOI, menyoroti sikap Australia terhadap masalah Indocina, yang terutama meliputi aspek politik dan kemanusiaan. Sikap politiknya yang menonjol baru-baru ini ialah perubahan sikapnya terhadap rezim Kamboja dalam arti bahwa Australia tidak lagi mengakui rezim Pol Pot. Hal ini merugikan perjuangan ASEAN biarpun tidak berarti bahwa Australia mengakui rezim Heng Samrin. Mengenai aspek kemanu-

siaannya, negara ini telah menerima sekitar 50.000 pengungsi Indocina biarpun secara selektif. Secara demikian Australia menunjukkan tanggung jawab regionalnya.

Dalam karangan berikutnya, Sutomo ROESNADI membahas Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk yang dibentuk pada tanggal 26 Mei 1981. Dewan ini dibentuk sebagai wadah kerja sama di bidang-bidang politik, ekonomi, sosial, budaya dan pertahanan keamanan. Ia mengungkapkan tekad negara-negara Teluk Parsi untuk meningkatkan kemampuan mereka guna membendung bahaya dan ancaman dari luar. Dewan ini menghadapi dua tantangan mendesak, yaitu pertahanan dan keamanan wilayah Teluk dan menjamin kesejahteraan rakyat pada waktu cadangan minyak kering. Kiranya bermanfaat menjajaki kemungkinan kerja sama antara ASEAN dan Dewan ini demi kepentingan bersama.

Dalam karangan yang terakhir, Kirdi DIPOYUDO membahas arah politik Mesir sesudah Anwar Sadat. Diperkirakan berdasarkan beberapa pertimbangan bahwa pemerintah baru di bawah Presiden Hosni Mubarak akan meneruskan garis-garis besar haluan negara yang dicanangkan dan mulai dilaksanakan oleh Presiden Anwar Sadat. Dalam negeri Mesir akan meneruskan liberalisasi politik maupun ekonomi, dan dalam politik luar negerinya ia akan tetap berorientasi pada negara-negara Barat khususnya Amerika Serikat dan bekerja sama dengan mereka untuk membendung pengaruh merah di Timur Tengah. Mesir juga akan mematuhi ketentuan-ketentuan perjanjian perdamaian dengan Israel dan meneruskan perundingan-perundingan mengenai otonomi Palestina sampai dicapai suatu persetujuan sebagai langkah menuju perdamaian Arab-Israel yang menyeluruh.

PERGOLAKAN DI POLANDIA DAN PERTARUHAN UNI SOVIET

Bantarto BANDORO

I

Krisis dalam negeri Polandia yang diawali dengan pemogokan kaum buruh di Gdansk bulan Agustus tahun 1980 adalah suatu perkembangan penting di Eropa Timur selama 25 tahun terakhir dan mengisi kembali lembaran sejarahnya yang sebelumnya telah mencatat beberapa kejadian penting, antara lain peristiwa Berlin tahun 1953, Hongaria tahun 1956, Cekoslovakia tahun 1968 dan Polandia tahun 1956, 1970, 1976 dan 1980. Krisis di Polandia sekarang ini lebih berbahaya dari pada kejadian-kejadian sebelumnya karena bisa mengancam sistem dan dasar-dasar ideologi serta kekuasaan Uni Soviet. Bagi Uni Soviet Polandia sangat penting terutama karena posisinya sebagai negara penyanggah (buffer state) terhadap negara-negara tetangga Baratnya. Kemungkinan terjadinya perubahan mendasar di Polandia selain mempengaruhi strategi militer Uni Soviet dan membuka posisinya terhadap kemungkinan serangan dari luar juga mempengaruhi peranan ofensif cepat angkatan bersenjata Polandia dan kemampuannya dalam memimpin perang di Eropa. Oleh sebab itu Uni Soviet melihat perkembangan di Polandia sekarang ini bukan saja sebagai suatu krisis atau ancaman terhadap sistem komunisme tetapi juga sebagai sesuatu yang bisa menjadi sumber ketegangan di Eropa Timur. Uni Soviet kemungkinan akan mengambil tindakan jika krisis itu mencapai tingkat yang membahayakan Pakta Warsawa dan imperium Soviet sendiri. Perkiraan ini terutama didasarkan pada kepemimpinan komunis Polandia yang diragukan kemampuannya untuk mengatasi krisis itu dan sumbernya, yaitu gerakan buruh bebas, secara cepat.

Krisis Polandia sekarang ini merupakan suatu titik balik yang gawat dalam sejarah komunisme dan imperium Soviet. Perkembangan itu lebih penting bagi gerakan komunis dunia dan imperium Soviet di masa depan dari

pada revolusi yang terjadi di Hongaria tahun 1965 dan pergolakan buruh di Polandia tahun yang sama serta pembaharuan di Cekoslovakia tahun 1968. Kelangsungan hidup komunisme di Eropa Timur dan dunia dalam taruhan. Tulisan ini membahas pergolakan di Polandia itu, implikasi-implikasinya bagi Uni Soviet dan Eropa Timur dan sejauh mana Uni Soviet menganggapnya serius.

II

Krisis Polandia sekarang ini tidak terlepas dari kebijakan-kebijakan pemimpin Polandia sebelumnya. Pemogokan yang menimbulkan kerusuhan dan menyebabkan jatuhnya Gierek pada bulan September 1980 merupakan kulminasi dari suatu proses fermentasi yang berakar dalam kebijakan ekonomi dan politik selama era kepemimpinannya. Gierek mencapai kekuasaan karena gelombang sentimen rakyat yang mendesak pembaharuan secara cepat. Dalam menghadapi gerakan buruh itu ia menempuh suatu cara yang menitikberatkan penghargaan yang lebih besar untuk warga negara dan dialog baik dengan gereja Katolik maupun massa. Selain itu, dalam melaksanakan pembangunan ekonomi Gierek menerapkan "strategi pembangunan baru" yang khusus dirancang untuk memperbaiki taraf hidup rakyat dan meningkatkan produktivitas pertanian maupun pertambangan.¹ Strategi pembangunan ini mengandalkan impor teknologi Barat yang dibiayai dengan kredit Barat dengan asumsi bahwa infusi masif teknologi Barat itu akan mampu mengubah ekonomi Polandia yang ekstensif menjadi intensif. Strategi ini berhasil selama periode 1971—1975 karena mampu memperbaiki taraf hidup rakyat. Misalnya, hasil bersih di bidang industri meningkat hampir 11% setiap tahunnya. Demikianpun kenaikan upah nyata sektor industri yang pada tahun 1961—1971 sebesar 1,8% per tahun pada tahun 1971—1975 meningkat menjadi 7,2% tiap tahunnya. Semuanya itu semakin memperkuat kedudukan Gierek.

Tetapi pada pertengahan dasawarsa 1970-an strategi Gierek itu mulai goyah. Laju pertumbuhan ekonomi menurun dan mengurangi kemampuan Polandia untuk memenuhi kewajiban-kewajiban kreditnya. Keadaan ini timbul akibat beberapa faktor. Pertama, krisis energi menyebabkan meningkatnya harga minyak yang diperlukan untuk pembangunan. Kedua, resesi di Barat menghambat arus ekspor Polandia dan ini melenyapkan harapan Gierek bahwa perluasan kegiatan ekspor akan membantu memikul beban hutang luar negeri. Ketiga, kebijakan investasi pemerintah Gierek tidak realistis dan 40%

¹Lihat Jan B. de Weydhental, "Poland: Communism Adrift," *The Washington Papers*, Volume VII, No. 72, 1979, hal. 23-25.

pendapatan nasional Polandia digunakan untuk impor industri berat. Sebaliknya tuntutan-tuntutan domestik yang semakin meningkat diabaikan. Keempat, pemerintah Gierek tidak mengambil langkah-langkah pembaharuan dalam sistem perencanaan dan pengelolaan.¹ Dengan demikian, kebijakan Gierek yang menekankan impor teknologi Barat gagal menghasilkan perbaikan-perbaikan yang berarti di bidang produksi. Ini pada gilirannya menimbulkan salah urus (mismanagement) struktural di bidang ekonomi. Hal ini semakin terlihat pada tahun 1979-1980 dan pada waktu itu pula terungkap bahwa Gierek tidak mampu mengatasi masalah-masalah ekonomi. Pemerintah juga tidak memberitahukan keadaan ekonomi Polandia sesungguhnya kepada rakyatnya. Akibatnya terjadi luapan perasaan tidak puas rakyat dan buruh yang selama itu terpendam dan diajukan tuntutan-tuntutan. Mereka melancarkan pemogokan dan protes-protes di Gdansk pada bulan Agustus tahun 1980.

Dengan demikian, Polandia memperlihatkan lagi kepada dunia bahwa golongan komunis yang berkuasa tidak mampu menanggulangi masalah yang menyangkut persoalan dasar hidup manusia (khususnya di Eropa Timur), yaitu kebebasan dan pangan. Kejadian itu juga merupakan suatu petunjuk bahwa komunisme dunia menghadapi suatu krisis berat (throes of crisis).² Sistem komunisme yang diterapkan Gierek ternyata tidak mampu menjamin kehidupan yang layak bagi rakyat Polandia. Masalahnya adalah jelas, yaitu pemogokan buruh yang tiada tandingannya dalam sejarah negara itu. Mereka melakukan aksi mogok dan menyampaikan daftar tuntutan mulai dari yang sifatnya ekonomis sampai yang bersifat politis.³

Gelombang pemogokan buruh itu adalah sebagai akibat ketidakpuasan dengan keadaan ekonomi Polandia secara keseluruhan maupun tindakan pemerintah Polandia di bawah Gierek untuk menaikkan harga beberapa bahan pangan. Dari kejadian tahun 1980 itu terlihat bahwa di Polandia terjadi suatu polarisasi kekuatan, yaitu antara penguasa dan rakyat. Dalam menangani masalah pemogokan itu, Gierek menempuh cara yang berlainan dengan cara yang dilakukan pendahulunya Gomulka (1970). Gomulka mengerahkan kekuatan untuk menumpas pemogokan,⁴ sedangkan Gierek lebih senang berunding dengan kaum buruh seperti biasa dilakukan di negara-negara non komunis. Ini menunjukkan bahwa Gierek lebih menghendaki penyelesaian secara damai. Di lain pihak ia harus tetap mempertahankan

¹Lihat Seweryn Bialer, "Poland and the Soviet Imperium," *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 3, 1981, hal. 525.

²Lihat "Twilight of Communism," *US News & World Report*, 22 Desember 1980.

³Lihat O.N. Mehrota, "Crisis in Poland: Shock-waves in the Socialist Bloc," *Strategic Digest*, Vol. IV/7, Oktober 1980, hal. 328. Mengenai daftar tuntutan lihat Lampiran.

⁴Lihat Jan B. de Weydhental, *op. cit.*, hal. 14-17.

hubungan baiknya dengan Uni Soviet. Hal itu menempatkan pemerintah Gierek dalam posisi yang sulit. Dalam keadaan itu ia memenuhi sebagian tuntutan buruh, antara lain pembentukan serikat buruh bebas Solidaritas, karena tidak ada pilihan lain.¹ Tetapi akibat langkah yang luwes ini Gierek digeser dari kedudukannya sebagai ketua partai komunis Polandia. Gierek memang tidak mungkin terus memegang pimpinan sebab pemogokan berlangsung terus, biarpun sebagian tuntutan buruh telah dipenuhi. Komite Pusat Partai Komunis Polandia kemudian mengangkat Stanislaw Kania, bekas kepala staf angkatan bersenjata Polandia, sebagai ketua partai. Pergantian itu tidak mengubah situasi. Gelombang pemogokan bahkan semakin meningkat di kota-kota besar lain di Polandia. Demikianpun tuntutan akan persetujuan-persetujuan terpisah dengan pemerintah semakin banyak. Selain itu, pemogokan di kota Szczecin berhasil memaksa penguasa menyiarkan misa hari minggu di radio secara regular, dan ini merupakan konsesi terbesar pemerintah yang sebelumnya selalu gagal diperjuangkan oleh gereja Katolik.²

Dengan demikian rezim komunis di Polandia gagal menekan buruh dan ini menunjukkan bahwa pada waktu itu ia tidak mempunyai gambaran jelas mengenai kekuatan buruh. Usaha-usaha buruh untuk menghimpun kekuatan bukan saja dilakukan dengan melakukan aksi mogok dan protes serta mengajukan tuntutan dasar lainnya, tetapi juga dengan mengadakan kongres Solidaritas pada tanggal 3 Oktober 1981. Selain untuk memperingati lahirnya organisasi pada bulan Agustus tahun 1980, kongres itu juga dimaksudkan untuk mengatasi kemelut politik dan krisis ekonomi Polandia yang semakin parah akibat ketidakmampuan pemerintah Polandia untuk mengatasinya secara cepat dan tepat. Sejak itu berkembang suatu kesadaran di kalangan Solidaritas bahwa tanggung jawab dan masa depan bangsa dan negara juga terletak di tangan Solidaritas. Kemenangan yang sejauh itu dicapai oleh buruh antara lain ialah: (1) pembentukan serikat buruh Solidaritas; (2) hak mogok dan menggunakannya; (3) janji pemerintah untuk memberikan informasi mengenai keadaan ekonomi Polandia; (4) dihapuskannya hak monopoli partai atas media massa; (5) penyiaran misa hari Minggu secara regular; (6) janji pemerintah untuk memperhatikan masa depan petani swasta; (7) janji pemerintah untuk melakukan pembaharuan ekonomi; dan (8) lima hari kerja dalam satu minggu.³ Walaupun hasil yang dicapai buruh itu belum menggambarkan kemenangan buruh secara menyeluruh, kemenangan itu mencerminkan konsesi yang berarti dan mungkin akan berlangsung terus (*endure*).

Keberhasilan perjuangan Solidaritas ini terutama didasarkan pada beberapa faktor. Pertama, gerakan masif kaum buruh sekarang ini secara

¹ Lihat O.N. Mehrota, *loc. cit.*, hal. 326.

² *Ibid*, hal. 328-329.

³ Lihat *The Economist*, 11 Juli 1981.

kualitatif berbeda dengan gerakan-gerakan lain yang pernah dilancarkan oleh kaum intelektual. Selain itu, gerakan buruh Solidaritas itu didukung oleh Komite Bela Diri Sosial (KOR).¹ Kedua, kejadian-kejadian di Polandia sebelumnya (tahun 1956, 1970, 1976) di mana buruh tidak mampu menghadapi perlawanan pemerintah oleh buruh dijadikan suatu pelajaran sehingga dalam tahun 1980 itu mereka berhasil mengembangkan suatu taktik baru yang lebih efektif. Dengan melakukan aksi duduk dan mogok kerja serta menguasai pabrik-pabrik mereka mengikutsertakan buruh-buruh lainnya untuk menekan pemerintah. Selain itu, buruh menunjukkan tingkat disiplin diri yang tinggi dan kemampuan untuk bertindak secara serentak (in concert). Ketiga, untuk pertama kalinya dalam sejarah Polandia kaum oposisi bergabung secara efektif, yaitu kaum buruh Solidaritas dan kaum intelektual disiden. Kerja sama mereka ini tercermin dalam dibentuknya komisi ahli yang berfungsi sebagai penasihat dan saluran komunikasi sehingga berita-berita mengenai gerakan buruh itu tersebar luas ke seluruh negeri. Selain itu, kemampuan Solidaritas untuk berkomunikasi dengan buruh-buruh lain di Polandia dan di luar Polandia memaksa pemerintah untuk memperhatikan tuntutan buruh. Gereja Katolik juga memainkan peranan penting dalam perjuangan buruh itu terutama dengan memberikan dukungan moral. Dukungan ini terutama dimaksudkan untuk memperlunak tuntutan-tuntutan politik buruh. Dengan demikian organisasi buruh Solidaritas itu mengakhiri sistem monopoli partai komunis Polandia. Lagi pula organisasi serupa itu memberikan suatu kekuatan veto yang efektif atas kebijakan-kebijakan ekonomi pemerintah kepada kaum buruh.

III

Perkembangan di Polandia itu terus menjadi pusat perhatian dunia khususnya Uni Soviet. Apa yang terjadi itu bisa merupakan titik balik komunisme di Eropa Timur dan mungkin juga di dunia komunis secara keseluruhan.² Sementara pihak berpendapat bahwa komunis Uni Soviet akan berhenti sebagai ideologi besar jika krisis Polandia itu tidak diselesaikan secara cepat.

Pemerintah Polandia telah mengambil langkah-langkah untuk menyelesaikan krisis itu. Antara lain ia mengadakan perundingan-

¹ Mengenai hubungan erat buruh dengan Komite Bela Diri Sosial (KOR) lihat lebih lanjut Jan B. de Weydhental, "Worker and Party in Poland," *Problems of Communism*, Nopember-Desember 1980. Lihat juga O.N. Mehrota, *loc. cit.*, hal. 327.

² Lihat "Twilight of Communism," *loc. cit.* Lihat juga "Poland: Turning Point for Communism," *US News & World Report*, 27 Juli 1981.

perundingan secara bertahap dengan Solidaritas, mengeluarkan hukum perburuhan baru dan mengadakan kongres partai komunis Polandia (14 Juli 1981). Dalam kongres itu partai komunis Polandia menerima suatu program pembaharuan yang antara lain meliputi (1) pembentukan suatu komite untuk menyelidiki tindakan-tindakan penyelewengan tokoh-tokoh partai; (2) pembatasan fungsi partai dan pemisahan fungsi negara dari fungsi partai; dan (3) pembatasan masa jabatan pejabat-pejabat partai sampai dua kali. Program pembaharuan yang dalam istilah Polandia dikenal dengan sebutan "odnowa" ini telah diusulkan oleh Kania pada musim gugur tahun 1980 untuk mengkaji perubahan-perubahan mendalam akibat gerakan-gerakan buruh. Kebijakan itu juga dituntut oleh pengurus cabang partai.

Usul-usul pembaharuan dan kongres partai komunis itu sendiri merupakan bagian dari usaha pemerintah Polandia untuk mengatasi krisis itu dan untuk mencegah intervensi Uni Soviet dan Pakta Warsawa. Program pembaharuan itu telah memancing reaksi tajam partai komunis Uni Soviet dan beberapa negara tetangganya, antara lain Cekoslovakia dan Jerman Timur. Uni Soviet berpendapat bahwa pembangunan demokrasi partai di Polandia bisa menjadi preseden bagi negara-negara blok Soviet lainnya dan bahwa kemungkinan lahirnya sosialisme Polandia baru itu tidak sesuai dengan "role model"-nya yang biasa dianut oleh negara-negara Eropa Timur. Tetapi program pembaharuan itu ternyata tidak berhasil menyelesaikan krisis. Situasi di Polandia sejak itu bahkan semakin tidak menentu. Gerakan buruh bukannya berkurang tetapi semakin meningkat dan membahayakan, terutama karena mengancam sistem ekonomi, monopoli kekuasaan dan ideologi partai komunis Polandia.

Krisis ekonomi Polandia sekarang ini tidak terlepas dari krisis ekonomi yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dan dapat digambarkan sebagai berikut. Kenaikan pendapatan nasional Polandia pada awal dasawarsa 1970-an cukup tinggi, yaitu sebesar 9,4% per tahun. Tetapi pada pertengahan dasawarsa itu pertumbuhan ekonomi menurun dan sebagai akibatnya terjadi kontraksi ekonomi pada tahun 1979 dan 1980 di mana kenaikan pendapatan nasional masing-masing turun menjadi 2,2% dan 4%. Sementara itu, pengamat ekonomi Timur memperkirakan bahwa pendapatan nasional Polandia pada tahun 1981-1982 akan menurun 15%.¹ Faktor utama menurunnya pertumbuhan ekonomi Polandia itu adalah salah urus dalam modernisasi industri yang terlampaui menekankan impor industri berat. Sebagai akibat salah urus ini Polandia harus menanggung beban hutang luar negeri yang berat. Pengamat ekonomi Eropa Timur berpendapat bahwa 2/3 dari hutang-hutang 1971-1980 adalah untuk barang-barang impor (teknologi).

¹ Lihat George Blazyca, "Comecon and the Polish Crisis," *The World Today*, Oktober 1981, hal. 376.

Hutang-hutang luar negeri Polandia yang semakin meningkat dan yang diperkirakan berjumlah 27 milyar dollar itu menunjukkan semakin parahnya keadaan ekonomi Polandia terutama pada akhir bulan Desember 1981. Pejabat-pejabat Polandia sendiri memperkirakan bahwa hutang-hutang itu akan meningkat menjadi 33 milyar dollar pada tahun 1985.¹ Dalam menghadapi masalah ini Bank Sentral Polandia harus melakukan perundingan guna menyelesaikan hutang-hutang yang seharusnya dibayar pada tahun 1981 dan mengambil langkah-langkah untuk menjadwalkan kembali pembayaran hutang 11 milyar dollar yang harus dibayar pada tahun 1982 ini. Pemerintah Polandia juga telah mengambil langkah-langkah untuk mengatasi masalah itu seperti terungkap dalam kunjungan ketua komisi perencanaan ekonomi ke Washington pada akhir bulan Desember 1981. Kunjungan itu dimaksudkan untuk memperbaharui kredit pangan sebesar 600 juta dollar untuk tahun 1982 maupun untuk menawarkan kepada Amerika Serikat suatu proyek yang macet akibat kekurangan dana. Amerika Serikat bersedia membantu tetapi di lain pihak juga ingin melihat kemajuan ekonomi Polandia, biarpun secara bertahap. Selain itu, pemerintah Polandia mengajukan permintaan untuk bergabung kembali dengan Dana Keuangan Internasional (IMF). Pada tahun 1950 atas tekanan Moskow, Polandia keluar dari IMF. Berkat keanggotaannya dalam IMF kemungkinan Polandia mendapat kredit dari badan itu dan Bank Dunia akan lebih besar dan badan ini dapat membantu pelaksanaan pembaharuan ekonomi Polandia secara besar-besaran. Hal itu kiranya juga akan memperkuat posisi tawar-menawarnya dengan bank-bank komersial Barat. Selain itu, bankir Polandia kiranya akan dapat memanfaatkannya sebagai kekuatan politik domestik untuk mendesak pemerintah agar merumuskan program-program pembaharuan fiskal.²

Menurut para pengamat ekonomi Timur Polandia adalah pusat utama kegiatan industri Eropa Timur. Tetapi sebagai akibat gelombang pemogokan buruh yang mulai di Gdansk tahun 1980, kegiatan industrinya, khususnya di sektor batu bara, menurun dan diperkirakan akan semakin menurun pada tahun-tahun mendatang. Hal itu bukan saja mempengaruhi segi-segi kehidupan lain di Polandia dan negara-negara Eropa Timur lainnya, tetapi juga Organisasi Masyarakat Ekonomi Eropa Timur (Comecon). Polandia merupakan penyalur energi terbesar di lingkungan Comecon dan menjadi pasaran bersama negara-negara Eropa Timur. Dengan demikian stabilitas ekonomi blok ini terancam akibat krisis dalam negeri Polandia.

Masalah utama yang dihadapi Comecon adalah krisis energi yang timbul karena suplai batu bara Polandia berkurang.³ Secara demikian dapat

¹Lihat "Poland A Millstone of Debt Drags Warsaw Down," *Business Week*, 7 Desember 1981.

²*Ibid.*

³Lihat George Blazysa, *loc. cit.*, hal. 379.

dikatakan bahwa tanpa sumber energi batu bara Polandia, usaha-usaha partner dagangnya di Eropa Timur untuk meningkatkan produksi dan melaksanakan program-program industri nasionalnya terpukul. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat hubungan erat antara program pembangunan ekonomi negara Eropa Timur yang satu dan yang lain, karena program integrasi ekonomi Eropa Timur menjadi landasan utama kerja sama ekonomi antar negara di kawasan itu, seperti terungkap dalam Comecon sekarang ini. Krisis ekonomi Polandia selain mempengaruhi sistem suplai Comecon juga menyebabkan menurunnya volume kegiatan organisasi itu dan mempersulit usahanya untuk mempola program jangka panjangnya. Hal ini memaksa negara-negara anggota Comecon meninjau kembali dasar-dasar rencana lima tahun mereka dan mungkin juga garis-garis besar pengembangan dan perbaikan struktur perdagangan luar negeri mereka. Hal itu dimaksudkan agar rencana jangka panjang anggota-anggotanya tidak terganggu oleh produksi (industri dan pertanian) Polandia yang tidak menentu.

Selain itu, krisis ekonomi Polandia itu mempengaruhi pertimbangan perdagangan antara anggota Comecon.¹ Jika masalah ini tidak segera diatasi, maka besarlah kemungkinan bahwa hubungan dan kerja sama ekonomi blok Timur 3-4 tahun mendatang akan renggang. Untuk mencegah hal itu, dalam pertemuan Comecon di Bulgaria pertengahan tahun 1981 Jaruzelski mengusulkan suatu program "rent factory". Polandia memiliki sejumlah pabrik besar dan banyak tenaga manusia, tetapi sejak pergolakan buruh di Gdansk tahun 1980 pabrik-pabrik itu tidak bekerja penuh. Dengan program itu Polandia berharap dapat membujuk partner-partner dagangnya dalam Comecon untuk mengirim bahan-bahan mentah secara kredit. Kemudian Polandia akan mengolahnya menjadi barang-barang jadi dan menjualnya kembali kepada mereka. Hasil penjualan ini diharapkan dapat dipergunakan untuk membayar bahan mentah tadi. Dengan demikian hubungan perdagangan antara anggota Comecon akan dapat dipertahankan dalam tingkat yang saling menguntungkan.

Dapat dikatakan bahwa krisis ekonomi Polandia sekarang ini merupakan akibat langsung dari pergolakan buruh tahun 1980 maupun tahun-tahun sebelumnya. Krisis ekonomi Polandia itu menunjukkan bahwa sistem ekonomi yang selama ini dijalankan tidak mampu mengatasi kesulitan-kesulitan yang muncul. Oleh sebab itu rakyat dan buruh Solidaritas menuntut perubahan-perubahan mendasar, biarpun usaha-usaha ke arah itu telah dilakukan sejak tahun 1971.² Selain itu, krisis ekonomi Polandia ini adalah

¹ Lihat "Comecon's Polish Crisis," *Newsweek*, 21 September 1981.

² Lihat Hans-Hermann Holmann, *The East European Economic Reforms in the Seventies: Policy by Default*, Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, Februari 1981, hal. 13.

akibat pelaksanaan sistem ekonomi komunis yang terlampau menitikberatkan pengeluaran militer dan industri berat. Sebagai akibatnya produksi barang konsumsi yang dibutuhkan rakyat berkurang dan harganya meningkat sehingga krisis itu menjadi semakin parah. Rencana-rencana ekonomi yang dirumuskan sering kali juga tidak sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan yang bersifat umum. Sebagai akibatnya timbul salah urus dan ini bisa melumpuhkan kegiatan-kegiatan di sektor industri dan pertanian.

Krisis ekonomi Polandia kiranya sulit diatasi tanpa sumbangan pemikiran dan bantuan konkrit dari Barat maupun Timur khususnya Uni Soviet. Uni Soviet memang menganggap serius krisis itu, bukan saja karena ia bisa mengancam keutuhan sistem ekonomi komunis, tetapi juga semangat ideologi komunis dunia. Sehubungan dengan hal itu Uni Soviet mengambil langkah-langkah guna mempola program ekonomi Polandia agar ia mampu mencapai ekonomi swasembada (*economic self sufficiency*). Walaupun demikian, pelaksanaan dan keberhasilan program itu sepenuhnya bergantung pada usaha Polandia itu sendiri. Keberhasilan eksperimen Polandia ini juga bergantung pada perbaikan-perbaikan di bidang ekonomi dan ini pada gilirannya memerlukan pembaharuan-pembaharuan ekonomi yang mendasar. Tanpa transformasi sektor ekonomi serupa itu, tuntutan utama buruh kiranya sulit untuk dipenuhi dan akibatnya situasi bisa semakin buruk. Itulah dilema ekonomi dan lingkaran setan (*vicious circle*) yang dihadapi Polandia. Dalam keadaan itu pembaharuan-pembaharuan ekonomi yang menjangkau diperlukan bukan saja untuk menciptakan ekonomi yang bisa hidup (*viable economy*) tetapi juga secara bertahap meningkatkan taraf hidup rakyat. Selain itu, perubahan-perubahan dalam kebijakan industri di bidang pertanian diperlukan terutama dengan menekankan investasi di sektor agraria dan perluasan kredit petani secara besar-besaran. Tetapi yang lebih penting adalah pembaharuan-pembaharuan mendasar dalam sistem perencanaan, pengelolaan dan insentif di bidang industri seperti dipraktekkan di Hongaria.¹ Tanpa pembaharuan-pembaharuan serupa itu yang dipola untuk menekan secara drastis pemborosan ekonomi maupun meningkatkan produktivitas, maka harapan-harapan akan pemulihan jangka panjang akan sia-sia. Dengan demikian, untuk mengatasi lingkaran setan itu pemerintah Polandia kiranya perlu mengambil kebijakan baru yang memberi kesempatan kepada buruh untuk berperan lebih banyak dalam pengelolaan pabrik dan pertambangan maupun dalam menentukan kebijakan-kebijakan ekonomi secara menyeluruh. Persoalan yang timbul di sini ialah apakah negara-negara tetangga komunis Polandia, khususnya Uni Soviet, bisa menerima kebijakan serupa itu. Namun terlepas dari persoalan itu, harus diakui bahwa krisis

¹Mengenai pembaharuan ekonomi di Hongaria lihat lebih lanjut K.F. Cviic, "Hungary's Reforming Road," *The World Today*, vol. 37, no. 10, Oktober 1981. Lihat juga Seweryn Bialer, *op. cit.*, hal. 533.

ekonomi Polandia sekarang ini adalah suatu kenyataan dan bahwa paling tidak diperlukan 3-5 tahun untuk memulihkan keadaan ekonominya.

IV

Selain oleh keadaan ekonomi Polandia yang buruk keadaan Polandia sejak pergolakan buruh bulan Agustus tahun 1980 juga ditandai oleh pergantian pimpinan partai dan pemerintah. Tanggal 24 Agustus tahun 1980 Perdana Menteri Polandia Edward Babiuch mengundurkan diri sebagai jalan yang dianggap terbaik untuk menghentikan gelombang pemogokan buruh dan sebagai gantinya ditunjuk Pinkowski, akan tetapi usaha itu sia-sia. Keadaan ekonomi Polandia bahkan semakin parah dan sidang paripurna komite sentral partai komunis Polandia tanggal 3 Pebruari 1981 mengambil keputusan untuk menghentikan Pinkowski dan menunjuk Menteri Pertahanan Jaruzelski sebagai gantinya. Tampilnya Jaruzelski sebagai Perdana Menteri yang baru di satu pihak merupakan bagian dari usaha untuk mengatasi keadaan itu tetapi di lain pihak merupakan suatu pertarungan politik apakah situasi di Polandia dapat dikendalikan dalam batas-batas kemampuannya untuk menyelesaikan persoalannya sendiri. Duabelas hari kemudian ketua partai komunis Polandia Edward Gierek juga diberhentikan karena dianggap terlampau lunak terhadap buruh dan diganti oleh Stanislaw Kania, tetapi orang inipun diberhentikan pada tanggal 17 Oktober 1981 karena juga dianggap terlampau banyak memberikan konsesi kepada buruh dan oleh sebab itu gagal mengatasi krisis dalam negeri Polandia. Alasan lain pemecatan Kania adalah gaya kepemimpinannya yang tidak mencerminkan kemauan politik Kremlin. Secara demikian dapat dikatakan bahwa Moskow memainkan peranan dalam pergantian itu. Selain itu, Kania membocorkan masalah-masalah dalam negeri kepada pihak lain. Sebagai akibatnya, selama kepemimpinannya, peranan partai komunis Polandia menjadi kecil dan kurang berarti. Pada gilirannya ini menyebabkan partai komunis Polandia mengalami demoralisasi. Pergantian pemimpin-pemimpin partai yang memegang jabatan-jabatan tertinggi yang dimulai bulan Pebruari 1980 jelas mencerminkan ketidakstabilan yang mendalam dalam kepemimpinan komunis Polandia. Semuanya itu bukan saja akibat kepemimpinan Kania yang tidak mampu mempola kebijakan dalam negeri dan mengambil tindakan-tindakan tepat tetapi juga karena pribadi Kania sendiri tidak begitu dikenal di kalangan pimpinan partai, tetapi hanya dikenal di lingkungan aparat keamanan dalam negeri saja. Kepemimpinan Kania itu dan ketidakmampuannya untuk mengkonsolidasikan kekuatan partai sebenarnya sudah terlihat menjelang berlangsungnya kongres partai komunis Polandia pada bulan Juli 1981 ketika ia dipanggil ke Moskow. Oleh sebab itu tidak mengherankan jika ia diberhentikan dari jabatannya sebagai ketua partai komunis Polandia.

Sebagai ganti Kania ditunjuk Jaruzelski yang telah menjabat Perdana Menteri Polandia dan Menteri Pertahanan. Dengan demikian kekuasaan terpusat pada satu orang. Pergantian ini bisa diartikan sebagai upaya untuk mencegah kemerosotan lebih jauh prinsip-prinsip Marxisme-Leninisme di Polandia dan menunjukkan bahwa pimpinan partai akan mengambil sikap yang lebih tegas terhadap buruh. Jaruzelski adalah salah satu orang kuat di Polandia dan sangat populer di kalangan pemerintah karena sikapnya yang tegas dalam mengambil keputusan.¹ Tampilnya sebagai pemimpin tertinggi Polandia itu selain menggembirakan Moskow juga merupakan bagian dari usaha untuk mengatasi krisis itu dan sekaligus menghadapi ancaman terhadap tata sosial, politik dan ekonomi di negeri itu. Dengan diangkatnya Jaruzelski sebagai pemimpin tertinggi partai komunis Polandia, maka pimpinan tertinggi Polandia kini terletak di tangan seorang militer, suatu hal yang belum pernah terjadi sejak tahun 1930-an. Jaruzelski diharapkan bisa menyelamatkan Polandia dari kekacauan politik dan ekonomi lebih lanjut, khususnya karena jabatan-jabatan yang dipegangnya itu memungkinkannya untuk mengadakan perundingan-perundingan secara sekaligus dan mengatasi krisis itu secara cepat.

Dalam kedudukannya sebagai pemimpin tertinggi Polandia dan sesuai dengan tekadnya untuk menyelesaikan krisis itu secara cepat, maka Jaruzelski pada tanggal 13 Desember 1981 mengeluarkan hukum darurat militer dengan pertimbangan bahwa kemerosotan moral dan kekacauan politik sudah mencapai tingkat yang membahayakan negara Polandia. Tanda-tanda akan diberlakukannya hukum darurat militer itu sudah terlihat ketika para Menteri Luar Negeri Pakta Warsawa mengadakan pertemuan di Moskow awal bulan Desember 1981. Pertemuan itu semula dimaksudkan untuk mengadakan penilaian mengenai situasi akhir di Polandia. Tetapi dengan semakin gawatnya situasi pemimpin-pemimpin Uni Soviet mendesak pemimpin Polandia untuk mengatasi krisis itu dengan kekuatan militer. Kehadiran panglima Pakta Warsawa dan pemimpin-pemimpin militer Uni Soviet di Warsawa tanggal 6 Desember 1981 merupakan petunjuk lain. Tetapi Uni Soviet menolak melibatkan diri dalam persiapan pelaksanaan hukum itu. Namun, keterlibatannya serupa itu sebenarnya sesuai dengan kedudukannya sebagai superpower yang memegang teguh prinsip-prinsip Marxisme-Leninisme, dan sesuai dengan kebijakan globalnya ia tidak bisa mengambil sikap berdiam diri terhadap kejadian-kejadian yang menyentuh kepentingan dan keamanan serta ideologi komunis Uni Soviet, biarpun berlangsung di Eropa Timur.

Sejalan dengan dikeluarkannya hukum itu dan sesuai dengan konstitusi Polandia Jaruzelski membentuk Dewan Militer yang dimaksudkan untuk mengawasi langsung pelaksanaan hukum itu. Dalam rangka itu ia melakukan

¹ Lihat Hella Pick, "The Reckoning," *The Guardian Weekly*, 20 Desember 1981.

pembersihan dengan menangkap sejumlah pemimpin Solidaritas dan bekas pemimpin Polandia, antara lain Edward Gierak dan Jaroszwics, masing-masing bekas ketua partai dan bekas Wakil Perdana Menteri. Penangkapan bekas pemimpin-pemimpin Polandia itu menunjukkan bahwa sasaran pelaksanaan hukum darurat militer itu bukan saja menekan buruh tetapi juga menyingkirkan pejabat-pejabat tinggi Polandia yang dianggap bertanggung jawab atas krisis Polandia sekarang ini. Ini berarti bahwa Jaruzelski berusaha menyelesaikan krisis Polandia itu secara menyeluruh dan adil (evenhanded). Sementara pengamat berpendapat bahwa tindakan Jaruzelski itu selain dimaksudkan sebagai salah satu usaha untuk mempertahankan sistem sosial di Polandia juga diarahkan untuk menciptakan konsensus nasional. Tapi konsensus ini kiranya hanya dapat dicapai kalau kelompok-kelompok independen di Polandia juga diikutsertakan dalam menyelesaikan krisis itu.

Jaruzelski memang tidak mempunyai pilihan selain memberlakukan hukum darurat militer itu, karena selama itu tidak berhasil mengurangi ketegangan di Polandia, biarpun telah berusaha membujuk buruh agar memperlunak tuntutan mereka dan memperingatkan bahaya campur tangan Uni Soviet. Walaupun demikian, dalam pidatonya tanggal 13 Desember 1981 Jaruzelski menyatakan tetap membuka kesempatan untuk suatu penyelesaian politis. Jika penyelesaian itu berupa kompromi, maka suatu hal yang dianggap pokok di sini adalah bahwa inti perjanjian Gdansk tahun 1980 harus dihormati. Selain itu, jika buruh Solidaritas bersedia kembali bekerja untuk ikut memperbaiki keadaan ekonomi Polandia, maka ia harus diberi kesempatan untuk mempertahankan hak-hak lahirnya sebagai persatuan independen, lepas dari pengawasan pemerintah, termasuk hak mogok guna mempertahankan kepentingan-kepentingannya yang sah, biarpun dengan pembatasan-pembatasan. Tetapi pembatasan-pembatasan inipun harus dirumuskan secara jelas sehingga menjamin hak-hak dasarnya.

Pelaksanaan hukum darurat militer itu memancing reaksi keras dari gereja Katolik di Polandia dan dari Amerika Serikat. Amerika Serikat menganggap represi militer di Polandia sebagai campur tangan langsung Uni Soviet dan oleh sebab itu menjatuhkan sanksi-sanksi ekonomi terhadap Uni Soviet. Tetapi sekutu-sekutu Amerika Serikat, terutama Jerman Barat, menentang sikap Amerika Serikat itu. Sebaliknya mereka menganggap tindakan Amerika Serikat itu sebagai *fait accompli*.¹ Walaupun demikian, Amerika Serikat tetap pada keputusannya dan bahkan mengancam untuk menjatuhkan sanksi-sanksi lebih banyak lagi atas Uni Soviet, tetapi keputusan

¹ Mengenai perbedaan pendapat antara Amerika Serikat dan sekutunya NATO, khususnya Jerman Barat, mengenai krisis Polandia lihat lebih lanjut Hella Pick, "West Split over Poland," *The Guardian Weekly*, 3 Januari 1982. Lihat juga Bantarto Bandoro, "Perbedaan Persepsi Amerika Serikat — Jerman Barat Mengenai Krisis Polandia," *Suara Karya*, 2 Maret 1982.

dan ancaman itupun tidak mampu mendesak Jaruzelski mencabut hukum darurat militer itu.

Diakui bahwa sejak pergantian pimpinan partai komunis Polandia tanggal 17 Oktober 1981 peranan partai komunis ini menurun dan kurang berarti. Oleh sebab itu diberlakukannya hukum darurat militer itu bisa diartikan sebagai usaha Jaruzelski untuk melakukan konsolidasi interen, dalam arti memulihkan peranan dan kekuatan serta kepercayaan partai. Selain itu, tindakan Jaruzelski diartikan sebagai usaha untuk mencegah intervensi militer Uni Soviet maupun buyarnya kerja sama internasional Polandia, khususnya dengan negara-negara Eropa Timur. Hal itu bukan saja menunjukkan bahwa Polandia berusaha menyelamatkan posisi internasionalnya tetapi juga bahwa krisis Polandia sekarang ini bersifat nasional. Tapi harus diakui bahwa krisis Polandia ini mengungkapkan bahwa sistem komunis bukan saja tidak dapat diterima tetapi juga tidak mampu beroperasi secara memadai dan oleh sebab itu dianggap gagal mengatasi kesulitan-kesulitan yang muncul. Walaupun demikian, juga diakui bahwa bagi Uni Soviet perkembangan di Polandia sekarang ini merupakan suatu krisis atau ancaman terhadap sistem komunisme. Uni Soviet menganggapnya serius, bukan saja karena perkembangan itu bisa menjadi sumber ketegangan di Eropa Timur, tetapi juga karena ia khawatir bahwa pemimpin komunis Polandia tidak mampu mengatasinya. Uni Soviet kemungkinan akan mengambil tindakan jika ketegangan itu mencapai tingkat yang membahayakan sistem keamanan Pakta Warsawa dan imperium Uni Soviet itu sendiri. Kemungkinan ini terutama didasarkan pada komitmen militer Uni Soviet untuk mempertahankan kedudukan Eropa Timur sebagai pangkalan militer (*military staging*) dan zone penyanggah yang bisa digunakan untuk tujuan defensif maupun ofensif.¹

Jika dikaji lebih dalam lagi, maka jelaslah bahwa persoalan fundamental yang dihadapi Uni Soviet adalah sejauh mana kepemimpinan komunis Polandia mampu mengendalikan perkembangan itu. Oleh sebab itu yang dikhawatirkan Uni Soviet bukan semata-mata implikasi-implikasinya bagi Eropa Timur dan sistem pertahanannya tetapi juga loyalitas pimpinan partai terhadap Uni Soviet dan kemampuannya untuk mengendalikan krisis itu secara cepat sesuai dengan prinsip-prinsip ideologi komunis. Jika sampai pada kesimpulan bahwa terjadi erosi loyalitas pimpinan komunis Polandia terhadapnya, maka Uni Soviet kemungkinan besar akan turun tangan secara langsung seperti dilakukannya di Hongaria tahun 1956 dan di Cekoslovakia tahun 1968 karena muncul dimensi anti Uni Soviet dalam kepemimpinan partai.²

¹ Lihat A. Ross Johnson, *The Warsaw Pact: Soviet Military Policy in Eastern Europe*, Rand/P-6583, Juli 1981, hal. 3.

² Mengenai perbedaan antara kejadian di Polandia dan di Cekoslovakia lihat lebih lanjut David W. Paul dan Maurice D. Simon, "Poland Today and Czechoslovakia 1968," *Problems of Communism*, September — Oktober 1981.

Uni Soviet tidak bisa membiarkan krisis Polandia itu berlangsung terus, tetapi berpendapat bahwa krisis yang gawat itu hanya dapat dikendalikan dan diselesaikan dengan kekuatan militer Polandia, biarpun di bawah pengawasan Uni Soviet. Secara demikian dapat dikatakan bahwa penunjukan seorang militer sebagai pimpinan tertinggi Polandia selain menunjukkan prioritas Moskow untuk memulihkan dan memperkuat kembali kepemimpinan komunis Polandia juga merupakan bagian dari strategi Uni Soviet untuk menekan buruh dan sekaligus mengatasi krisis itu, biarpun secara tidak langsung. Dengan demikian, dua hal pokok yang tidak dapat dibiarkan oleh Uni Soviet karena sistem komunismenya adalah lahirnya nasionalisme rakyat dan loyalitas pimpinan partai yang diragukan. Oleh sebab itu dapat dimengerti kalau Uni Soviet terus memonitor perkembangan di Polandia itu sebagai suatu hal yang sangat serius dan mempertimbangkan kemungkinan penggunaan kekuatan militer secara langsung di negara itu. Tetapi penggunaan kekuatan militer (intervensi militer) itu akan mendapat perlawanan keras dari rakyat dan angkatan bersenjata Polandia dan ini bisa menimbulkan konsekuensi-konsekuensi lain yang lebih serius dari pada ketika ia menyerbu Hongaria tahun 1956, Cekoslovakia tahun 1968 dan Afghanistan tahun 1979.

Perkiraan di atas terutama didasarkan pada beberapa alasan. Pertama, campur tangan langsung Uni Soviet di Polandia akan menimbulkan suatu perang total antara kedua negara dan operasi militer di jantung Eropa itu akan menimbulkan konsekuensi militer Eropa Timur yang sulit diramalkan. Demikianpun tingkah laku negara dan tentara Pakta Warsawa akibat pengalaman yang ada pada tahun 1968.¹ Kedua, Uni Soviet harus menanggung beban yang cukup berat karena selain harus mempertahankan pasukannya di Polandia juga harus membantu perekonomian Polandia termasuk penyelesaian hutang luar negeri Polandia. Ketiga, campur tangan itu bisa merusak (*shatter*) hubungan partai komunis Uni Soviet dengan partai-partai komunis utama Eropa Barat, misalnya partai komunis Italia dan Spanyol, dan intensitas konflik mereka dengan Moskow bisa menarik persaingan Uni Soviet — Cina. Keempat, intervensi Uni Soviet di Polandia bisa merapuhkan salah satu dasar dan mungkin penopang kebijakan luar negeri Uni Soviet, dan membangkitkan rasa persatuan sayap kiri dan kanan di Eropa untuk mengutuk Uni Soviet. Kelima, intervensi Uni Soviet di Polandia akan menimbulkan persoalan mengenai kekuatan nuklir mandala (TNF) di Eropa. Diakui bahwa terdapat perbedaan pandangan antara negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat mengenai masalah itu. Amerika Serikat di bawah Reagan menganggap pengembangan kekuatan nuklir mandala di Eropa sebagai prioritas utama dan faktor yang memperkuat posisi tawar menawar

¹ Lihat Seweryn Bialer, *op. cit.*, hal 534. Lihat juga Alex Alexviev, A. Ross Johnson dan S. Enders, *If the Soviet Invade Poland*, Rand/P-6569, Desember 1980, hal. 4-6 dan A. Ross Johnson, *op. cit.*, hal. 22-27.

Barat dengan Uni Soviet. Sebaliknya negara-negara Eropa Barat berpendapat bahwa kekuatan nuklir mandala itu hanya akan dikembangkan kalau Amerika Serikat melakukan perundingan perlucutan senjata dengan Uni Soviet. Sikap Eropa Barat ini menguntungkan Uni Soviet karena kemungkinan ancaman pengembangan kekuatan nuklir mandala terhadapnya menjadi berkurang. Tetapi intervensi Uni Soviet di Polandia kemungkinan besar akan membuat Eropa Barat lebih menghendaki pengembangan kekuatan nuklir mandala itu. Keenam, intervensi Uni Soviet di Polandia akan mendorong pemerintah Reagan untuk mempola suatu kebijakan global untuk mendesak kepentingan-kepentingan Uni Soviet maupun untuk meningkatkan pembangunan militernya, memperluas kemampuan pasukan gerak cepatnya dan mempercepat usaha-usaha pencarian pangkalan-pangkalan baru di Teluk Parsi. Lagi pula intervensi itu akan memberikan suatu momentum kepada peningkatan hubungan Amerika Serikat — Cina. Ketujuh, intervensi Uni Soviet di Polandia akan mempengaruhi skala dan sifat ancaman militer Uni Soviet terhadap NATO. Misalnya, kalau Uni Soviet harus menggunakan sekitar satu juta pasukan untuk menyerbu Polandia, maka ia harus mempertahankan sekitar 300.000 pasukannya di Polandia sebagai pasukan pendudukan. Hal ini berarti bahwa ia akan terpaksa mengurangi 22 divisi yang digelar di Jerman Timur dan ini pada gilirannya mengurangi arti penggelaran itu sebagai ujung tombak postur militer Uni Soviet menghadapi NATO.

Dengan demikian jelas bahwa perkiraan-perkiraan mengenai konsekuensi langsung dan tidak langsung serta jangka pendek maupun jangka panjang intervensi Uni Soviet itu menyulitkan pemimpin-pemimpin Uni Soviet untuk merumuskan kebijakan luar negerinya. Walaupun demikian, intervensi itu bisa terjadi dalam keadaan "luar biasa" dan jika pemimpin Uni Soviet berkesimpulan bahwa situasi di Polandia tidak bisa diatasi dengan cara-cara lain. Keadaan "luar biasa" itu kiranya bisa diartikan sebagai berikut. Pertama, tuntutan-tuntutan buruh dan pemogokan umum terus meningkat sehingga Pemerintah Polandia tidak mampu mengatasinya. Kedua, perlawanan Pemerintah Polandia berkurang akibat tekanan tuntutan-tuntutan buruh dan buruh itu sendiri secara berangsur menguasai pabrik-pabrik dan mendapatkan kekuatan veto atas kebijakan-kebijakan pemerintah. Ketiga, eselon-eselon atas partai komunis Polandia mengalami transformasi seperti terjadi di Cekoslovakia tahun 1968.

Jika Uni Soviet mengambil keputusan untuk menyerbu Polandia, maka persoalan yang timbul di sini adalah persekutuan yang bagaimana akan dibentuk dan sejauh mana tentara-tentara Eropa Timur bisa dipercaya untuk menyerang sesama bangsa Eropa (Timur). Persoalan ini dapat dikaji dari sudut kepentingan dan pengalaman partisipasi masing-masing negara dalam operasi militer Pakta Warsawa.

Sementara analis militer berpendapat bahwa tentara Jerman Timur sebagai salah satu anggota pasukan Pakta Warsawa bisa dipercaya. Tetapi loyalitas perwira-perwiranya dalam operasi itu diragukan. Dalam operasi militer di Cekoslovakia tahun 1968 perwira-perwira Jerman Timur memang menunjukkan kepercayaan yang tinggi. Tapi timbulnya kerusuhan-kerusuhan di kalangan pemuda Jerman Timur sekarang ini dan tanggapan mass medianya terhadap sikap pasifisme menunjukkan adanya kemerosotan moral di kalangan tentara Jerman Timur. Selain itu, Uni Soviet tidak dapat mengabaikan pengaruh psikologis penggelaran tentara Jerman Timur di Polandia, dalam arti bahwa seragam abu-abu bisa mengingatkan bangsa Polandia akan penyerbuan Nazi dalam Perang Dunia II. Dengan demikian Uni Soviet harus mengatasi masalah itu sebelum mengambil keputusan untuk menyerbu Polandia. Demikianpun kepercayaan tentara Cekoslovakia sebagai salah satu unsur kekuatan militer Pakta Warsawa sulit dipertahankan karena pernah mengalami disintegrasi akibat pengunduran diri perwira-perwira menengah dari kepemimpinan Pakta Warsawa secara massal.¹ Sementara itu tentara Hongaria sekarang ini tampaknya tidak bersemangat untuk ikut serta dalam operasi militer semacam itu akibat hubungan tradisionalnya dengan Polandia dan trauma Hongaria sendiri dalam peristiwa tahun 1956. Bulgaria mungkin juga tidak akan melibatkan pasukannya secara masif karena pertimbangan geografis. Sebaliknya Rumania sudah lebih dahulu memperingatkan bahaya intervensi Uni Soviet. Dengan demikian pertimbangan-pertimbangan khusus negara-negara sekutu Uni Soviet itu akan menimbulkan persoalan tersendiri bagi Uni Soviet dan ini bisa dianggap sebagai salah satu faktor yang memperkecil kemungkinan intervensinya di Polandia.

Bahwa Uni Soviet tidak melakukan intervensi di Polandia tahun 1956 dan 1970 merupakan suatu petunjuk bahwa ia lebih senang dengan suatu penyelesaian politik. Uni Soviet kemungkinan akan mengambil sikap serupa itu tahun ini. Usaha-usahanya untuk memulihkan keadaan ekonomi Polandia sejak persetujuan Gdansk tahun 1980² memperkuat petunjuk itu. Tetapi juga harus diakui bahwa perkembangan di Polandia sekarang ini merupakan batu ujian bagi pemimpin-pemimpin Kremlin apakah Uni Soviet tidak akan mencabut komitmennya untuk menghormati kedaulatan suatu negara Eropa Timur dan tidak turut campur dalam masalah dalam negerinya.

Perkembangan di Polandia sekarang ini bukan saja menjadi pusat perhatian Kremlin tetapi juga Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya,

¹ Lihat Alex Alexview, A. Ross Johnson, S. Enders Wimbush, *op. cit.*, hal. 4-6. Lihat juga A. Ross Johnson, *op. cit.*, hal. 22 dan 24.

² Lihat Adam Broke, "Poland: The Cliff's Edge," *Foreign Policy*, no. 41, Winter 1980/1981, hal. 159-160.

khususnya karena invasi Uni Soviet ke Polandia akan merusak detente Timur — Barat. Oleh sebab itu Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya menghendaki agar krisis Polandia diselesaikan secara damai. Selain itu, negara-negara Barat sendiri menyadari bahwa krisis Polandia itu adalah masalah dalam negeri negara itu, dan sesuai dengan perjanjian Helsinki mereka perlu mendesak Uni Soviet agar mengambil sikap serupa. Negara-negara Barat perlu mengungkapkan masalah Polandia ini dalam konteks detente dan hubungan Timur — Barat yang lebih luas. Usaha ini bukan dimaksudkan untuk menarik Polandia dari Pakta Warsawa tetapi sebagai usaha untuk membantu terbentuknya perjanjian-perjanjian kerja sama internasional baru. Dalam hubungan ini aliansi Polandia — Uni Soviet kiranya dapat dijadikan jembatan yang bermanfaat antara dua bagian Eropa itu untuk mencapai suatu kerja sama konkrit yang saling menguntungkan.¹ Tetapi kerja sama ini tidak ada artinya jika krisis ekonomi dan ketegangan di Polandia tidak diatasi secara cepat. Oleh sebab itu bantuan ekonomi Amerika Serikat dan negara-negara Barat diperlukan. Kebijakan Amerika Serikat mengenai krisis ekonomi Polandia ini seyogyanya dilaksanakan melalui suatu "konsorsium" yang dibentuk bersama negara-negara Eropa Barat, terutama Jerman Barat. Konsorsium ini kemudian bisa mengambil kebijakan untuk memberikan kredit jangka panjang dan bantuan-bantuan lainnya kepada Polandia, sambil menekankan bahwa kredit dan bantuan ini hanya diberikan jika Pemerintah Polandia sendiri mengambil langkah-langkah konkrit untuk menyusun kembali kebijakan dan sistem ekonominya. Dengan demikian, usaha Barat dalam memulihkan ekonomi Polandia diharapkan bisa mengubah situasi konfrontasi di negara itu menjadi suatu kerja sama Timur-Barat.

V

Sehubungan dengan perkembangan Polandia sejak bulan Agustus tahun 1980, dapat dikatakan bahwa krisis Polandia sekarang ini mencerminkan suatu benturan antara arus ideologi dan kemasyarakatan. Aksi buruh itu bukan lagi semata-mata ungkapan aspirasi akan perbaikan ekonomi dan taraf hidup rakyat, tetapi telah menjadi sarana untuk merombak struktur ekonomi dan masyarakat secara keseluruhan. Aksi pemogokan itu telah menjadi alat demokratis rakyat Polandia untuk mendesak pemerintah agar melakukan perubahan-perubahan yang mendasar. Beberapa perubahan dilakukan dan sebagian tuntutan buruh dipenuhi oleh pemerintah. Tetapi ini belum memuaskan dan menunjukkan bahwa pemerintah sendiri tidak mampu melakukan perubahan-perubahan lebih lanjut yang berarti, baik bagi rakyat

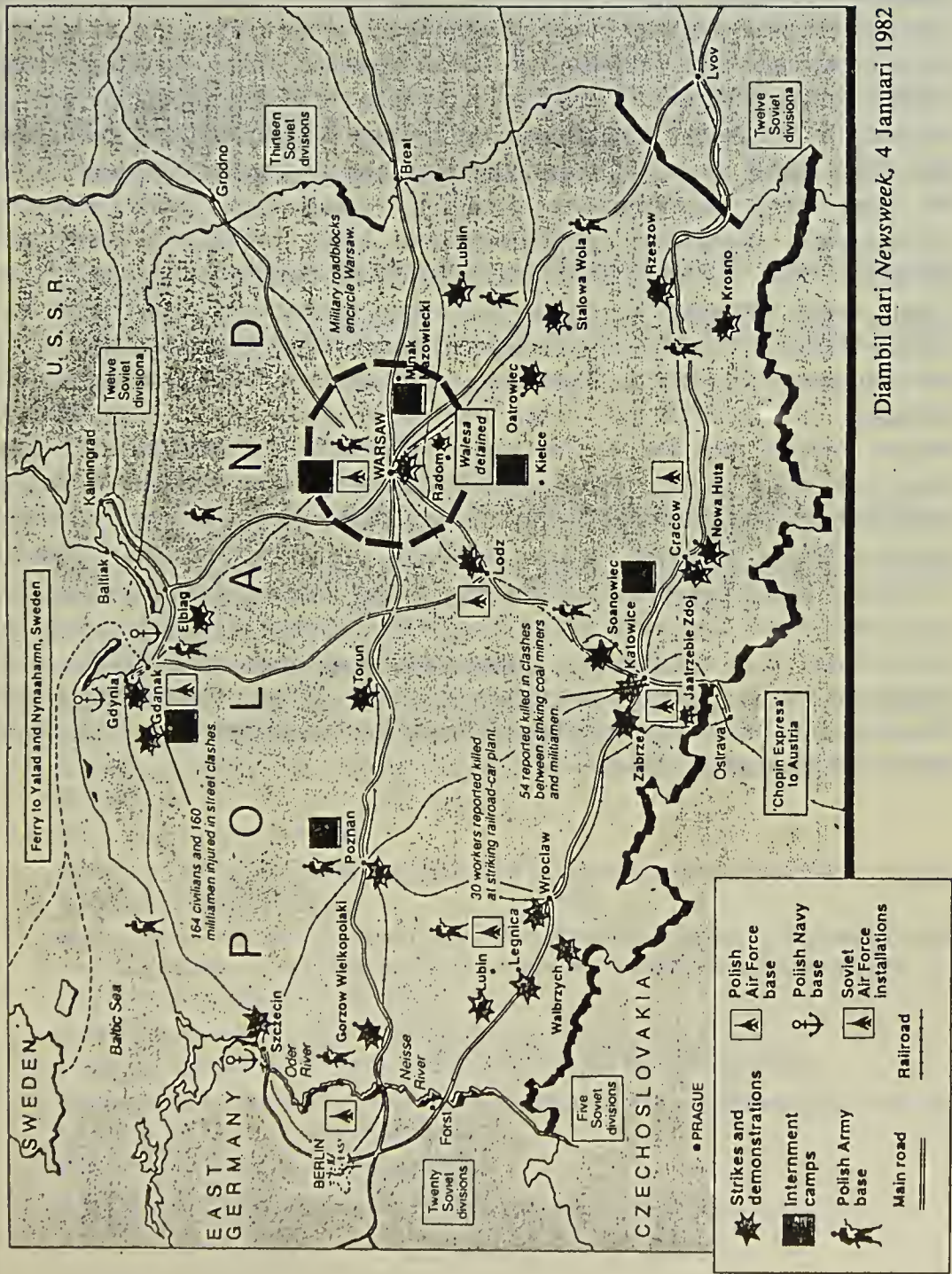
¹*Ibid.*, hal. 160-161.

Polandia maupun masa depan Polandia itu sendiri. Sebagai akibat ketidakmampuan ini wibawa partai komunis Polandia menurun. Di pihak lain Uni Soviet tidak bisa membiarkan krisis Polandia itu berlangsung terus, tetapi berpendapat bahwa krisis itu hanya dapat dikendalikan dengan kekuatan militer Polandia. Secara demikian dapat dikatakan bahwa penunjukan seorang militer Jenderal Jaruzelski sebagai pimpinan tertinggi Polandia menunjukkan prioritas Moskow untuk memulihkan wibawa dan memperkuat kembali kepemimpinan komunis Polandia.

Langkah utama Jaruzelski untuk mengatasi krisis itu adalah melaksanakan hukum darurat militer. Pelaksanaan hukum itu mengungkapkan tekad Polandia untuk tidak meninggalkan Pakta Warsawa maupun sistem komunis. Dengan demikian, pelaksanaan hukum darurat itu berarti bahwa kartu nasional Polandia dimainkan untuk keuntungan dan kepentingan Uni Soviet. Tetapi sejauh mana hukum itu berhasil mengatasi krisis masih harus kita lihat. Namun, jika berhasil hal itu berarti bahwa Jaruzelski bukan saja telah menciptakan suatu preseden bagi pemerintah negara-negara Eropa Timur lainnya untuk menggunakan kekuatan militer jika menghadapi krisis serupa tetapi juga membuktikan bahwa partai komunis dan ideologi Marxis mampu bertahan.

Belum ada tanda-tanda bahwa krisis Polandia itu akan segera berakhir. Oleh sebab itu penyelesaian krisis itu secara damai kiranya sulit dicapai dalam waktu dekat. Bangsa Polandia, termasuk buruh, intelektual dan anggota partai menyadari perlunya perubahan-perubahan radikal untuk menyelamatkan negara itu dari krisis ekonomi dan kebangkrutan politik, tetapi di lain pihak juga disadari bahwa pelaksanaan perubahan-perubahan itu sulit mengingat kekuatan veto militer Uni Soviet. Dengan demikian, kesenjangan antara keharusan dan kemungkinan itu merupakan suatu kenyataan yang muncul dari situasi Polandia. Itulah dilema yang dihadapi Polandia sekarang ini.

Uni Soviet rupanya belum memutuskan untuk melakukan intervensi di Polandia. Tetapi kemungkinan itu tetap ada selama krisis Polandia itu berlangsung terus. Dalam hal ini terdapat beberapa opsi terbuka bagi Uni Soviet untuk melakukan manuver-manuver militer yang suatu saat bisa diubah menjadi suatu invasi besar-besaran (full scale invasion). Opsi pertama adalah menggelar pasukan Uni Soviet secara besar-besaran di sepanjang perbatasan Polandia sebagai alat untuk 'mengintimidasi buruh dan sekaligus memperkuat tulang punggung pimpinan komunis Polandia. Opsi kedua mencakup eskalasi tekanan-tekanan dengan melakukan manuver-manuver militer di daratan Polandia. Opsi ini sekaligus mendesak pimpinan Polandia untuk meningkatkan intimidasi mereka terhadap gerakan-gerakan buruh. Opsi ketiga dan yang paling menguntungkan Uni Soviet tetapi efektivitasnya



Diambil dari Newsweek, 4 Januari 1982

diragukan adalah memonitor perbatasan Polandia dan membiarkan tentara Polandia mengatasi sendiri situasi itu. Tiga opsi ini bisa berubah menjadi suatu invasi besar-besaran jika perkembangan politik di Polandia melampaui batas-batas yang bisa diterima oleh sistem komunis. Invasi itu akan menunjukkan bahwa pemimpin Uni Soviet tidak bisa menerima gangguan serius di lambung Baratnya dan menganggap Solidaritas, biarpun terbatas kekuasaannya, tidak sesuai dengan konsep yang dianut negara-negara komunis. Invasi itu juga akan menunjukkan perasaan cemas Uni Soviet mengenai kemungkinan munculnya gerakan-gerakan kelas pekerja yang pada gilirannya bisa mempengaruhi stabilitas imperiumnya di Eropa Timur. Tetapi invasi semacam itu bukan saja akan memancing reaksi keras dari negara-negara Barat, tetapi juga akan mendapat perlawanan keras dari rakyat dan angkatan bersenjata Polandia, yang oleh sementara analis militer dianggap terkuat di Eropa Timur dan terorganisasi secara baik. Sebagai bagian integral dari Pakta Warsawa, maka tentara Polandia sudah pasti mengenal betul pola operasi pasukan-pasukan Uni Soviet, termasuk kebiasaannya menggilir pasukannya di sepanjang perbatasan negara-negara anggota Pakta Warsawa. Dengan demikian, untuk menundukkan Polandia Uni Soviet harus menyusun kembali strateginya dan menggunakan kekuatan yang lebih besar dari pada ketika menyerbu Cekoslovakia. Sebaliknya Uni Soviet tidak bisa membiarkan benih-benih pergolakan di Polandia mempengaruhi seluruh sistem komunisme di Eropa Timur. Itulah dilema yang dihadapi Uni Soviet dan sekaligus merupakan pertarungan besar Uni Soviet pada awal dasawarsa 1980-an.

LAMPIRAN

21 TUNTUTAN BURUH YANG DIAJUKAN DALAM PERUNDINGAN DI GDANKS BULAN AGUSTUS TAHUN 1980¹

1. Pembentukan serikat buruh bebas Solidaritas sesuai dengan Undang-Undang Trade Union tahun 1949.
2. Hak untuk mogok.
3. Dalam waktu tiga bulan pemerintah harus mengajukan kepada Parlemen Undang-Undang Pengawasan Pers.
4. Mendesak diadakannya pengawasan terhadap keabsahan pemecatan setelah pemogokan tahun 1970 dan 1976.
5. Mengumumkan pembentukan serikat buruh bebas dan tuntutananya dalam mass media nasional.
6. Mempercepat pembaharuan ekonomi.
7. Pembayaran selama pemogokan sebesar 40% dari gaji.
8. Peningkatan gaji secara berangsur untuk semua kelompok pekerja, terutama yang menerima gaji terendah.
9. Mengurangi kenaikan harga bahan pangan dengan cara meningkatkan pengawasan sektor-sektor swasta dan menghapuskan kenaikan harga secara gelap.
10. Meningkatkan suplai daging.
11. Meningkatkan produksi pertanian dan membatasi ekspor daging.
12. Pemilihan kader-kader utama harus didasarkan pada kualifikasi dan kemampuan mereka dan ini berlaku bagi anggota partai dan non partai.
13. Mengubah program suplai daging dengan mempertimbangkan kemungkinan penggunaan sistem kupon.
14. Mengurangi batas usia pensiun.
15. Meningkatkan penghasilan usia terendah dan pensiunan yang tidak mampu sesuai dengan kemampuan ekonomi negara.
16. Meningkatkan pelayanan kesehatan, suplai obat-obatan dan gaji petugas lembaga kesehatan serta mengubah sistem penggajian perawat dan menyiapkan program pemerintah guna meningkatkan kesehatan warga negara.
17. Memperbanyak sekolah taman kanak-kanak.
18. Mendesak diadakannya penilaian mengenai kemampuan ekonomi nasional.
19. Mendesak agar merumuskan program peningkatan sistem perumahan guna mengurangi jangka waktu untuk mendapatkan rumah.
20. Meningkatkan biaya-biaya perjalanan bisnis.
21. Mengurangi jumlah hari kerja menjadi lima hari dalam satu minggu.

¹ Lihat "Documentation. Crisis in Poland," *Survival*, September — Oktober 1981, hal. 229-231.

MENUJU PENYELESAIAN POLITIK KONFLIK INDOCINA*

Jusuf WANANDI

Perkembangan-perkembangan di Asia Tenggara baru-baru ini, yaitu konflik Indocina dan intensifikasi konflik Sino-Soviet di kawasan akibatnya, dapat mempunyai pengaruh langsung terhadap keamanan kawasan itu. Melihat tekanan-tekanan yang ditimbulkan oleh konflik Indocina terhadap Muangthai, kita dapat menilai akibat-akibat perkembangan tersebut terhadap ASEAN. Sehubungan dengan perkembangan-perkembangan itu, ancaman luar terhadap ASEAN bisa berasal dari Vietnam, Uni Soviet, dan Republik Rakyat Cina (RRC). Dengan memperhatikan semuanya itu uraian ini dipusatkan pada masalah-masalah mencari suatu penyelesaian politik bagi konflik Indocina seperti dilihat dari pandangan Indonesia.

ASEAN DAN TUJUAN JANGKA PANJANGNYA

Dibentuk tanggal 8 Agustus 1967, ASEAN mengungkapkan usaha-usaha sadar dan serius kelima bangsa di Asia Tenggara untuk meletakkan suatu landasan yang kokoh untuk tindakan bersama guna memajukan kerja sama regional dalam semangat persamaan dan persekutuan dan guna menyumbang pada perdamaian, kemajuan dan kemakmuran di kawasan Asia Tenggara. Tertuang dalam Deklarasi Bangkok, sebagaimana disetujui oleh kelima negara anggota, tujuan ASEAN adalah mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan perkembangan kebudayaan di kawasan. Meskipun ASEAN dibentuk sebagai suatu organisasi kerja sama regional dalam bidang-

*Makalah yang disampaikan dalam Konperensi Meja Bundar Ke-2 mengenai "Crisis Region 'Indo-China': Perspectives and Possible Solutions," yang diselenggarakan oleh Friedrich-Ebert Stiftung di Bonn, Jerman Barat, pada 16-17 Nopember 1981. Diterjemahkan oleh Asnani USMAN, Staf CSIS.

bidang ekonomi, kebudayaan dan ilmu pengetahuan, tekanan-tekanan dan situasi-situasi yang mendorong pembentukannya sebenarnya terdiri atas pertimbangan-pertimbangan pertahanan dan keamanan yang dibuat karena orang mengantisipasi dan khawatir dengan hasil perang Indocina. Oleh karena itu aspek-aspek pertahanan dan keamanan tidak dapat diabaikan oleh negara-negara anggota ASEAN, tetapi harus segera dibantah bahwa ada keinginan di antara negara-negara ASEAN untuk membentuk suatu pakta militer ataupun suatu blok militer regional atau multilateral.

Ada dua alasan mengapa negara-negara anggota ASEAN menolak gagasan pakta militer. Pertama, mereka tidak merasa adanya suatu ancaman luar yang penting tetapi ancaman-ancaman dari dalam negeri mereka yang dibantu dari luar dalam bentuk subversi dan infiltrasi. Ancaman-ancaman ini sebaliknya ditangani oleh pemerintah dan rakyat dari negara yang bersangkutan seperti telah dibuktikan baru-baru ini di Vietnam. Suatu pakta militer bukan cara yang efektif untuk menangani ancaman-ancaman seperti itu. Kedua, suatu pakta militer hanya akan membangkitkan ketakutan yang tidak perlu di pihak Vietnam dan menimbulkan kesan bahwa ASEAN sungguh-sungguh suatu kelompok yang bertujuan untuk menghadapinya secara militer. Inilah sebabnya mengapa konsep-konsep ketahanan nasional dan regional dianut. Konsep-konsep ini berarti bahwa, kalau setiap negara anggota dapat menyelesaikan pembangunan nasional secara keseluruhan dan mengatasi ancaman-ancaman dari dalam itu, ketahanan regional akan muncul secara otomatis hampir seperti suatu rantai mendapat seluruh kekuatannya dari kekuatan komponen masing-masing.

Adalah sesuai dengan gagasan ini bahwa negara-negara anggota ASEAN mengadakan kerja sama bilateral dalam berbagai soal pertahanan dan keamanan, terutama dalam bentuk pertukaran pengalaman menghadapi ancaman dari dalam yang banyak kasus ternyata sama. Usaha-usaha kerja sama bilateral ini terdiri dari pertukaran informasi dan intelijen, latihan bersama di laut, udara dan darat, patroli atau operasi-operasi bersama di daerah perbatasan, pertukaran pendidikan perwira dan juga usaha-usaha untuk mencapai standarisasi dalam logistik dan senjata-senjata tertentu untuk kepentingan efisiensi dan penghematan.

Sejak lahirnya, hasil-hasil penting dicapai kebanyakan dalam bidang politik, yaitu mengatasi masalah-masalah inter ASEAN yang sebelumnya disebabkan ketegangan-ketegangan politik dan kemunduran keamanan di kawasan. Di antara masalah-masalah ini adalah sengketa perbatasan Malaysia-Muangthai; pertengkaran antara Singapura dan Malaysia yang timbul dari sejarah pembentukan Malaysia dan keluarnya Singapura dari Federasi Malaysia; masalah-masalah perdagangan gelap antara Singapura dan

Indonesia; sengketa atas Sabah antara Malaysia dan Pilipina yang masih belum terpecahkan, tetapi paling tidak dicegah menjadi konfrontasi yang akan memperlemah kerja sama ASEAN di bidang-bidang lainnya; masalah perbatasan antara Indonesia dan Malaysia yang dulu menyebabkan konfrontasi Indonesia dan sekarang telah diselesaikan begitu rupa sehingga kerja sama perbatasan Indonesia — Malaysia sekarang ini dapat dijadikan suatu model kerja sama ASEAN bagi negara-negara anggota lainnya; masalah-masalah Konsep Wawasan Nusantara Indonesia yang secara prinsip telah diselesaikan dengan Malaysia; dan soal Selat Malaka yang juga telah diselesaikan dengan dicapainya persetujuan antara Singapura, Malaysia dan Indonesia.

Gagasan untuk menjadikan Asia Tenggara suatu zona Perdamaian, Kebebasan dan Kenetralan (ZOPFAN) dicetuskan pada Konperensi Khusus Menteri Luar Negeri ASEAN di Kuala Lumpur pada bulan Nopember 1971. Setelah membicarakan perkembangan-perkembangan internasional yang mempengaruhi kawasan Asia Tenggara, para Menlu itu menandatangani Deklarasi Kuala Lumpur untuk menjadikan Asia Tenggara suatu zone Perdamaian, Kebebasan dan Kenetralan. Menteri-menteri Luar Negeri itu juga memutuskan bahwa suatu Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama (Treaty of Amity and Cooperation) harus merupakan langkah operasi yang pertama, karena gagasan ZOPFAN akan gagal, kecuali kalau negara-negara anggota ASEAN lebih dahulu dapat menertibkan rumah mereka sendiri. Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama ini kemudian ditandatangani di Bali oleh Kepala-kepala Negara ASEAN pada bulan Pebruari 1976.

Dalam konsep Asia Tenggara sebagai suatu kawasan "damai, bebas dan netral" identitas, kemerdekaan dan integritas nasional masing-masing negara dapat diselamatkan dan dipelihara. Tujuan konsep ini adalah mewujudkan perkembangan dan kesejahteraan nasional dan memajukan kerja sama regional dan solidaritas, sesuai dengan cita-cita dan aspirasi-aspirasi rakyat kawasan dan maksud-maksud serta prinsip-prinsip Piagam PBB, dan bebas dari segala bentuk atau cara campur tangan oleh kekuatan-kekuatan luar. Pada tahap pertama perkembangannya tujuan konsep ini adalah pembangunan ketahanan nasional dan regional di antara anggota-anggota ASEAN. Tujuan pembangunan ketahanan ini adalah pelaksanaan pembangunan nasional yang komplit dan kerja sama regional maupun penerimaan konsep ini oleh negara-negara besar baik secara eksplisit dalam bentuk kebijaksanaan resmi maupun secara implisit dalam bentuk tindakan-tindakan yang diarahkan pada implementasinya. Harapan bahwa konsep ini secara berangsur-angsur akan menjadi suatu kenyataan didasarkan pada penilaian faktor-faktor luar yang menguntungkan, seperti kepastian perkembangan di sub kawasan Indocina, terutama penyelesaian konflik Indocina, maupun faktor-faktor domestik dan intra-ASEAN yang berkembang secara mantap.

Gagasan ZOPFAN mengungkapkan keinginan dan aspirasi seluruh negara anggota ASEAN untuk membuat suatu Asia Tenggara yang dapat menentukan nasibnya sendiri. Gagasan ini didasarkan pada usaha-usaha kolektif oleh seluruh negara Asia Tenggara untuk menciptakan suatu tertib regional di mana sistem-sistem sosial, politik dan ideologi yang berbeda yang dianut oleh negara-negara tersebut dapat berdampingan (hidup bersama). Melalui suatu tertib regional hubungan-hubungan yang banyak dan beraneka ragam di antara negara-negara Asia Tenggara dan kekuatan-kekuatan besar juga harus disusun. Peranan dan kehadiran kekuatan-kekuatan besar di kawasan memang diakui, tetapi kehadiran mereka harus berimbang dan diawasi sehingga tidak satupun dari negara-negara besar itu bisa mempunyai kedudukan yang dominan.

Gagasan ZOPFAN didasarkan pada konsep ketahanan nasional dan regional, dan ini berarti bahwa pencapaian tujuan mereka sebagian besar akan ditentukan oleh kemampuan mereka sendiri dan oleh aturan-aturan permainan mereka sendiri. Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama ASEAN tidak hanya menyarankan landasan dan semangat kerja sama, tetapi juga menetapkan cara-cara dan sarana dengan mana perbedaan-perbedaan di antara negara-negara anggota ASEAN harus diselesaikan. Apakah suatu tertib regional bagi Asia Tenggara akan disetujui oleh ASEAN maupun negara-negara Indocina sebagian besar bergantung pada penyelesaian konflik Kamboja. Masalah Kamboja, kenyataannya merupakan suatu ujian apakah suatu tertib regional, terutama gagasan ZOPFAN bisa dilaksanakan. Negara-negara anggota ASEAN yakin bahwa atas dasar gagasan ZOPFAN, seluruh negara Asia Tenggara dapat bekerja sama dalam usaha bersama mereka untuk membentuk suatu tertib regional. Secara prinsip gagasan ini juga telah diterima oleh Vietnam, sekalipun dengan perbedaan-perbedaan kecil.

Adalah sangat penting bagi realisasi gagasan ZOPFAN untuk menggalakkan kerja sama dan konsultasi yang lebih besar baik antara negara-negara anggota ASEAN maupun antara negara-negara anggota ASEAN dan negara-negara Indocina. Gagasan pokok mengenai masa depan kawasan Asia Tenggara yang berasal dari dua kelompok itu adalah sama, tetapi belum jelas apakah dua kelompok ini mempunyai tujuan yang sama dan apakah peranan yang akan mereka mainkan di kawasan ini. Mungkin Vietnam memberikan persetujuannya kepada gagasan ZOPFAN hanya sebagai suatu taktik jangka menengah dalam mencapai tujuan jangka panjangnya untuk menguasai kawasan, terutama dengan mendukung kekuatan-kekuatan "progresif revolusioner" di negara-negara anggota ASEAN. Tetapi Vietnam kiranya tidak akan dapat menguasai seluruh kawasan Asia Tenggara dalam 10 tahun mendatang, karena kemampuan-kemampuannya terbatas dalam bidang-bidang politik, ekonomi dan militer sejak tahun 1979 dan negara-negara ASEAN

sementara itu telah mengembangkan ketahanan nasional dan regional mereka. Dalam menyusun hubungannya dengan Vietnam dan negara-negara Indocina lainnya, negara-negara anggota ASEAN harus memperhatikan tujuan-tujuan jangka panjang Vietnam dan berusaha mendasarkan hubungannya dengan Vietnam atas gagasan yang sama mengenai masa depan Asia Tenggara, terutama dalam penyusunan hubungan-hubungan mereka masing-masing dengan negara-negara besar di kawasan ini.

RINTANGAN BAGI GAGASAN ZOPFAN DAN CARA MENGATASINYA

Sesungguhnya ASEAN berkepentingan untuk menemukan penyelesaian politik konflik Kamboja secepat mungkin. Pertama, karena konflik ini telah menjadi rintangan untuk merealisasi hubungan baik dan wajar antara ASEAN dan negara-negara Indocina. Konflik ini lebih mempersulit realisasi gagasan ZOPFAN, karena suatu tertib regional di Asia Tenggara tidak dapat diwujudkan tanpa partisipasi negara-negara Indocina yang dapat hidup. Kedua, dan terutama karena suatu konflik Kamboja yang berlarut-larut akan meningkatkan kehadiran negara-negara besar di kawasan, meningkatkan persaingan mereka, dan juga meningkatkan peranan mereka di kawasan untuk menguasai masa depan negara-negara Asia Tenggara. Karena dua alasan ini kemungkinan (feasibility) dan realisasi gagasan ZOPFAN bisa dipersoalkan di masa yang akan datang ini.

Konflik Kamboja rupanya tidak akan diselesaikan di masa yang dekat ini, karena bukan semata-mata suatu masalah regional. Konflik ini melibatkan negara-negara besar RRC, Uni Soviet dan Amerika Serikat, dan menghambat pembentukan suatu tertib regional di Asia Tenggara. Dari pandangan Indonesia, beberapa hal berikut ini perlu dipertimbangkan.

Pertama, kesatuan dan kerja sama ASEAN dalam mencari penyelesaian politik konflik Kamboja harus ditingkatkan dengan membentuk suatu lembaga perencanaan kebijaksanaan (policy planning) yang lebih permanen, karena sampai sekarang seluruh kegiatan perencanaan dilakukan secara "ad hoc".

Kedua, pandangan-pandangan Muangthai karena kedudukannya sebagai negara garis depan harus dimengerti lebih baik oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya, terutama kekhawatirannya dengan bergesernya perimbangan kekuatan di Asia Tenggara sebagai akibat penyerbuan dan keterlibatan militer Vietnam di Kamboja; sementara itu Muangthai harus

memperhitungkan peranan dan keterlibatan RRC dalam konflik Indocina yang bisa mempunyai pengaruh atas kestabilan Muangthai sendiri. Selama sekitar 6 bulan mendatang, Komite Ad Hoc Konperensi Internasional tentang Kamboja PBB (the Ad Hoc Committee of the United Nations International Conference on Kampuchea) harus diberi kesempatan untuk menemukan cara-cara baru untuk menyelesaikan konflik melalui prakarsa-prakarsa dan pendekatan-pendekatan diplomasi. Meskipun mungkin hanya memberikan sedikit harapan bagi penyelesaian politik Kamboja, tindakan-tindakan ini akan memberikan waktu kepada negara-negara anggota ASEAN untuk menilai kembali perkembangan-perkembangan baru dan untuk menyusun cara-cara dan pendekatan-pendekatan baru mengenai masalah bersama yang mereka hadapi, antara lain dengan pembentukan badan perencanaan kebijaksanaan tersebut di atas.

Ketiga, pendekatan-pendekatan negara-negara anggota ASEAN terhadap Vietnam, pertama-tama melalui negara-negara anggota seperti Indonesia dan Malaysia yang mempertahankan saluran terbuka dengan Vietnam. Pendekatan-pendekatan ini berguna untuk menjaga hubungan baik dengan Vietnam, untuk menjelaskan sikap dan kepentingan ASEAN sehubungan dengan kawasan Asia Tenggara, dan untuk mengembangkan pengertian yang lebih baik mengenai sikap dan kebijaksanaan Vietnam, dan akhirnya untuk memperkuat kepercayaan Vietnam bahwa ASEAN mempunyai pendapat dan sikap yang berbeda dengan pendapat dan sikap RRC dan Amerika Serikat, yaitu bahwa ASEAN melihat perlunya Vietnam memainkan suatu peranan di Asia Tenggara, suatu Vietnam yang dapat hidup, kuat dan bertanggung jawab untuk mewujudkan gagasan ZOPFAN. Di lain pihak, Muangthai dan Singapura dapat mengadakan pendekatan-pendekatan yang sama terhadap RRC, agar negara ini menjadi lebih fleksibel dalam mencari penyelesaian politik untuk konflik Kamboja. Kalau RRC tidak mau ikut mencari penyelesaian konflik tersebut, hubungannya dengan Indonesia (dan Malaysia) dapat menjadi lebih buruk di masa mendatang. Dalam pendekatan untuk mendapat kepercayaan RRC, peranan Amerika Serikat merupakan suatu bagian penting, karena "faktor Cina" dalam pertimbangan-pertimbangan kebijaksanaan politik luar negerinya dan pendapat umum terhadap Vietnam.

Keempat, untuk waktu sekarang ini tidak dapat dipastikan apakah prakarsa-prakarsa dan pendekatan-pendekatan negara-negara anggota ASEAN akan menghasilkan konperensi internasional atau regional atau tidak. Vietnam berpendapat bahwa suatu konperensi regional merupakan sarananya untuk mencapai penyelesaian masalah Kamboja; ia dapat menerima kehadiran kelima anggota permanen (tetap) Dewan Keamanan PBB dan Sekretaris Jenderal PBB secara pribadi sebagai pengamat pada konperensi regional itu. Di lain pihak, ASEAN berpendapat bahwa setiap konperensi

regional harus mempunyai kaitan dengan usaha-usaha internasional, misalnya sebagai persiapan untuk atau sebagai bagian dari konperensi internasional untuk menyelesaikan masalah Kamboja. Alasan dibelakangnya ialah bahwa masalah konflik Kamboja telah mengundang keterlibatan negara-negara besar di kawasan, sehingga penyelesaian masalah ini hanya mungkin dengan partisipasi dan dukungan negara-negara besar itu.

MASA DEPAN KAWASAN ASIA TENGGARA

Masalahnya seperti dilihat dari perspektif Indonesia ialah apakah suatu penyelesaian internasional yang menyeluruh untuk konflik Kamboja akan dicapai dalam waktu dekat?, ASEAN kenyataannya tidak akan mendapat untung apapun dari diteruskannya tekanan-tekanan terhadap Vietnam, sehingga memperlemah Vietnam dalam jangka waktu 5 atau 10 tahun mendatang, sebagaimana dimaksudkan RRC. Jika kompromi-kompromi yang diusulkan negara-negara anggota ASEAN tidak dapat dicapai karena kurangnya kemauan politik untuk saling memberikan konsesi-konsesi pada pihak yang bersangkutan manapun, baik RRC maupun Vietnam, kawasan Asia Tenggara akan menghadapi suatu masa depan yang suram. Ini akan membawa kawasan ke dalam konflik-konflik yang lebih besar dan ketidakstabilan yang parah.

Dua skenario mengenai masa depan kawasan Asia Tenggara akibat konflik Kamboja dapat digambarkan sebagai berikut.

1. Konflik Kamboja akan berlarut-larut untuk jangka waktu yang lebih lama, karena penyelesaiannya akan lebih bergantung pada pertentangan negara-negara besar, baik antara Vietnam dan RRC, Uni Soviet dan RRC, maupun antara Uni Soviet dan Amerika Serikat. Konflik-konflik ini tidak cukup eksplosif untuk meningkat menjadi perang, tetapi sekalipun dalam situasi yang terkendali dapat menimbulkan ketidakstabilan tertentu di kawasan. Dalam suatu ketidakstabilan regional semacam itu, negara-negara anggota ASEAN dapat dihadapkan dengan suatu dilema untuk memihak kepentingan bersama Vietnam dan Uni Soviet atau dengan kepentingan RRC dan AS. Situasi semacam ini pasti akan mempengaruhi kesatuan dan integritas ASEAN dengan banyak cara. Pertama, ASEAN akan relatif bersatu untuk jangka waktu mendatang tertentu, tetapi akan perlahan-lahan di bawa ke pilihan yang sulit untuk memihak salah satu dari pihak-pihak yang bertentangan; jika Vietnam tidak mau berkompromi, kekhawatiran Muangthai sebagai negara garis depan akan terus didukung oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya. Kedua, kesatuan ASEAN akan dipertahankan dan bersama-sama mereka akan dapat mempertahankan sikap bersama untuk tidak

memihak dengan salah satu dari pihak-pihak yang bertentangan. Per sahabatan ini dapat diwujudkan jika situasi konflik di perbatasan Muangthai dapat dikendalikan ukuran dan tingkatnya. Ketiga, ASEAN dapat dipecah, karena di satu pihak Muangthai menjadi lebih dekat hubungannya dengan RRC dan AS, dan di lain pihak Indonesia dan Malaysia juga mempunyai kepentingan untuk menjaga kemampuan hidup Vietnam. Situasi ini mungkin timbul akibat perbedaan-perbedaan persepsi-persepsi mengenai ancaman, yaitu apakah Vietnam atau RRC merupakan ancaman yang lebih mendesak untuk negara-negara anggota ASEAN.

2. Konflik Kamboja akan menjadi tidak dapat dikendalikan jika negara-negara besar, yaitu RRC, Uni Soviet maupun Amerika Serikat, meningkatkan keterlibatan langsung mereka. Situasi ini bisa timbul jika Vietnam menggunakan kekuatan yang besar untuk menyerang Muangthai dan mengalahkan pasukan-pasukan Muangthai sepanjang perbatasan Kamboja untuk mencapai perubahan-perubahan kebijaksanaan pada pemerintahan Muangthai yang dianggap Vietnam pro RRC. Dalam situasi semacam ini dapat dibayangkan bahwa RRC tidak akan tinggal diam. Dia akan menghukum Vietnam dan tindakan ini pada gilirannya akan memancing reaksi Uni Soviet yang lebih jelas terhadap RRC untuk menjaga "kredibilitasnya" di mata para kuasanya (proxies). Akan sangat sulit untuk membayangkan tindakan apa yang akan dilakukan oleh Presiden Ronald Reagan sehubungan dengan situasi tersebut; ini dapat berupa peningkatan suplai senjata untuk Muangthai atau RRC, dan bahkan pemberian payung udara (air cover), kemampuan intai intelijen kepada Muangthai. Jika krisis ini meningkat seperti itu akan sangat sulit bagi negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk menolak tuntutan atau permintaan Muangthai akan dukungan ASEAN baik dalam bidang ekonomi dan politik maupun militer, meskipun kemampuan ASEAN dalam bidang terakhir ini masih sangat kecil.

Untuk mengubah kemungkinan skenario yang paling buruk ini, negara-negara anggota ASEAN perlu mengambil tindakan-tindakan tertentu. Mereka harus aktif dan kreatif mencari penyelesaian konflik Kamboja secepat mungkin. Untuk maksud itu kesatuan dan integritas ASEAN merupakan faktor yang paling penting; dan dukungan Amerika Serikat untuk tindakan-tindakan dan langkah-langkah ASEAN untuk maksud itu juga sangat penting. Kesatuan dan integritas ASEAN dapat dicapai pada waktu sekarang ini jika kepentingan Muangthai diamankan. Sementara itu negara-negara ASEAN harus melakukan usaha-usaha bersama yang serius untuk mendapat dukungan Amerika Serikat bagi gagasan ASEAN untuk mencapai suatu kompromi sebagai cara untuk mencapai suatu penyelesaian politik yang menyeluruh bagi konflik Kamboja. Usaha-usaha ini adalah penting, karena dukungan AS sejauh ini tidak mencukupi akibat "faktor Cina" dalam kebijaksanaan politik

luar negeri AS dan pendapat umum di AS menentang Vietnam. Di samping tindakan-tindakan ini, Indonesia dan Malaysia harus meningkatkan usaha-usaha mereka untuk menjamin terbukanya saluran-saluran dialog dan konsultasi dengan Vietnam guna memperkuat kepercayaan negara ini akan keseriusan usaha-usaha ASEAN untuk mencari dan mencapai suatu penyelesaian politik konflik Kamboja yang menyeluruh. Dialog-dialog dan konsultasi-konsultasi ini akan meratakan jalan bagi hubungan yang baik antara negara-negara anggota ASEAN dan negara-negara Indocina.

KETEGANGAN HUBUNGAN INDIA-PAKISTAN

Parlaungan SIBARANI*

PENDAHULUAN

Sikap India dan Pakistan mengenai persahabatan dan perdamaian tidak konsisten. Di satu pihak mereka berhasrat untuk menjalin hubungan yang lebih erat, namun di lain pihak mereka tidak dapat menghilangkan sikap saling mencurigai. Sebelum hasrat ke arah perbaikan hubungan itu terwujud, keduanya terlibat lagi dalam suasana hubungan yang tegang (memburuk). Hal itu terjadi karena India menentang dan mencurigai rencana Pakistan untuk memodernisasi angkatan bersenjata dengan senjata-senjata mutakhir yang disuplai Amerika Serikat berdasarkan suatu paket bantuan ekonomi dan militer sebesar US\$ 3,2 milyar beserta pengiriman pesawat mutakhir F-16.

India menganggap bahwa bantuan itu merupakan ancaman terhadap dirinya dan menggoncangkan perimbangan keamanan di kawasan Asia Selatan serta menimbulkan perlombaan senjata di anak benua itu, padahal Pakistan membutuhkannya untuk menghadapi ancaman Afghanistan sebagai akibat invasi tentara Uni Soviet ke negara itu. Akibat pertentangan sikap dalam masalah ini hubungan mereka menjadi tegang (memburuk).

Tulisan ini akan membahas ketegangan hubungan itu untuk mengetahui secara lebih jelas duduk permasalahannya serta kemungkinan-kemungkinan akibatnya.

HASRAT MEMPERBAIKI HUBUNGAN DAN MANFAATNYA

Adanya hasrat untuk memperbaiki hubungan mereka yang memang kurang serasi serta diliputi oleh perasaan saling mencurigai selama beberapa de-

*Staf CSIS.

kade ini¹ dapat dilihat dari kunjungan timbal balik Menteri Luar Negeri kedua negara. Pertama-tama kunjungan Menteri Luar Negeri Pakistan Agha Shahi ke India pada bulan Juli tahun 1980.² Agha Shahi mengatakan bahwa kunjungan itu bertujuan untuk melanjutkan dialog antara Pakistan dan India mengenai masalah kepentingan mereka. Tetapi kecuali membicarakan masalah-masalah bilateral, ia bersama rekannya Menteri Luar Negeri India, P.V. Narasimha Rao telah membahas pula masalah-masalah regional dan internasional.

Di India, Agha Shahi mengatakan bahwa pendekatan yang kontinyu dan didasarkan pada prinsip-prinsip hidup berdampingan secara damai sangat memungkinkan kedua negara mengembangkan sikap saling mempercayai serta pemahaman terhadap pokok-pokok pandangan mengenai masalah-masalah kepentingan bersama. Pernyataan ini merupakan penegasan lebih lanjut terhadap pernyataan Presiden Pakistan Zia ul-Haq bulan Januari 1980 dalam wawancaranya dengan harian *Die Welt* mengenai keinginan Pakistan untuk hidup berdampingan secara damai dengan India. Pernyataan Zia ini dikeluarkan untuk menetralisasi kecurigaan India terhadap niat dan rencana Pakistan untuk memodernisasi persenjataannya.

Persetujuan Simla tahun 1972³ yang ditandatangani oleh kedua negara setelah mereka terlibat dalam peperangan mengenai persoalan Bangladesh pada tahun 1971 sebenarnya telah mengungkapkan keinginan untuk menormalisasi hubungan bilateral mereka. Namun persetujuan itu pada kenyataannya lebih sering dilanggar daripada dipatuhi. Hubungan mereka kemudian mengalami kemunduran hebat setelah India dan Uni Soviet menandatangani perjanjian jual beli senjata bernilai US\$ 1,63 milyar pada bulan Mei tahun 1980.⁴

Kunjungan Menteri Luar Negeri Pakistan ke India itu, sekalipun tidak menghasilkan hal-hal yang konkrit bagi perbaikan hubungan mereka, dilukiskan oleh Menteri Luar Negeri Agha Shahi sebagai "tepat pada waktunya dan konstruktif."

Suatu jalinan hubungan yang erat dan akrab antara kedua negara yang terletak di anak benua Asia itu, bila terwujud merupakan peristiwa bersejarah yang harus disambut dengan baik. Sebab adalah sangat vital dan esensial untuk mewujudkan kestabilan politik serta situasi yang damai, aman dan tenteram di kawasan itu.

¹Permusuhan mereka berkembang sejak tahun 1947 ketika Pakistan memisahkan diri dari India menjadi sebuah negara yang otonom dan berdaulat.

²Pada bulan Januari 1980, Menteri Luar Negeri India terdahulu R.D. Sathe juga telah berkunjung ke Pakistan untuk mengadakan konsultasi-konsultasi. Usaha-usaha untuk memperbaiki hubungan mereka sebenarnya sudah berulang kali dilakukan, namun terus mengalami jalan buntu.

³Persetujuan itu menetapkan pola untuk memecahkan perbedaan-perbedaan antara India dan Pakistan secara damai. Lihat *Indonesia dan Dunia Internasional*, CSIS, halaman 129, tahun 1973.

⁴*Antara*, 9 Agustus 1981.

Kawasan Asia Selatan dilihat dari aspek geo-politik sangat strategis dan terus-menerus menjadi incaran kepentingan ideologi, politik dan strategi militer Uni Soviet, Amerika Serikat dan RRC. Oleh karena itu suatu perselisihan dan pertikaian yang terjadi antara negara-negara di kawasan itu akan segera dimanfaatkan negara-negara itu untuk menanamkan pengaruh politik dan militernya (juga ekonomi).

Sudah merupakan kenyataan bahwa secara politis India berada di bawah pengaruh Uni Soviet¹ dan Pakistan sangat condong untuk menjalin hubungan yang erat dengan RRC dan Amerika Serikat. Kesemuanya ini merupakan akibat dari permusuhan dan pertikaian yang berlangsung terus-menerus antara India dan Pakistan sejak kedua negara ini lahir dari satu "negara induk" secara terpisah. Permusuhan dan pertikaian itu menjadi lebih luas serta lebih mendalam ketika pecah perang antara India dan Pakistan pada tahun 1971 yang memungkinkan Bangladesh (dulu Pakistan Timur) memisahkan diri dari Pakistan sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Suatu jalinan hubungan yang bersahabat antara India dan Pakistan di samping sangat bermanfaat bagi mereka, mempunyai arti politis yang sangat luas bagi kawasan Asia Selatan pada khususnya dan negara-negara berkembang pada umumnya. Kestabilan politik di kawasan itu akan lebih terjamin serta memungkinkan negara-negara di kawasan Asia Selatan menjalin hubungan dan kerja sama yang bermanfaat. Terciptanya suatu kondisi yang baik di kawasan Asia Selatan akan memudahkan usaha-usaha untuk mencegah atau mengatasi perbedaan serta percekocokan antara mereka, terlebih-lebih bila pembentukan kerja sama regional negara-negara Asia Selatan² yang kini sedang dijejaki dapat diwujudkan.

Ditilik dari sudut kepentingan negara-negara sedang berkembang, situasi politik yang stabil di kawasan Asia Selatan akan lebih memperkokoh solidaritas dan kerja sama mereka untuk menghadapi negara-negara industri maju di forum-forum internasional, terutama dalam kaitannya dengan dialog Utara-Selatan, dan untuk menghadapi move-move dan manuver-manuver politik serta militer negara-negara super power yang telah mengakibatkan ketidakpastian situasi dunia. Kestabilan politik di kawasan Asia Selatan juga akan lebih memperkokoh barisan gerakan Non-Blok. Itulah antara lain manfaat-manfaat yang dapat dipetik bilamana terwujud hubungan yang erat dan akrab

¹Dengan Uni Soviet, India menandatangani Persetujuan Persahabatan (9 Agustus 1981) yang menetapkan antara lain konsultasi timbal balik untuk melenyapkan ancaman jika salah satu pihak diserang atau diancam serangan. Semenjak itu banyak negara yang meragukan kemurnian status India sebagai anggota Non-Blok karena dianggap condong pro Moskow.

²Kerja sama negara-negara Asia Selatan itu meliputi tujuh negara yaitu Bangladesh, India, Pakistan, Sri Lanka, Nepal, Bhutan dan Kepulauan Maldiva. Kerja sama itu akan berbentuk suatu Badan Kerja Sama Regional seperti yang diusulkan pertama kali oleh Bangladesh. Namun prospek bagi pembentukan badan kerja sama regional itu masih dalam proses penggodokan.

di kalangan negara-negara Asia Selatan. Namun hal itu masih merupakan "impian" belaka (*wishfullthinking*).

Sikap saling mencurigai di antara mereka terus berkembang terutama dari pihak India. Pada bulan Agustus 1980, Perdana Menteri India Ny. Indira Gandhi kembali melemparkan sinyalemennya mengenai adanya kegiatan Pakistan untuk membuat bom atom dengan negara-negara lain.¹ Dan di bulan Nopember 1980, ia mengeluarkan sebuah pernyataan mengenai kemungkinan berkobarnya peperangan antara India dan Pakistan karena India mencurigai rencana Pakistan untuk memodernisasi angkatan bersenjataanya.

Kedua pernyataan Ny. Indira Gandhi itu telah dibantah oleh Menteri Luar Negeri Pakistan Agha Shahi dengan memberi jaminan-jaminan kepada India bahwa Pakistan tidak membuat bom atom dan bahwa program pengembangan nuklirnya dimaksudkan untuk tujuan-tujuan damai.²

Untuk menyingkirkan "ancaman peperangan" seperti dinyatakan Ny. Indira Gandhi, Agha Shahi mengatakan bahwa Pakistan bersedia merundingkan hal itu dengan India serta ingin menjalin hubungan yang lebih baik. Akan tetapi dari pernyataan-pernyataan mereka dapat disimpulkan bahwa kesemuanya itu mencerminkan semakin menajamnya perbedaan politik mereka, terlebih-lebih setelah berlangsung perundingan-perundingan yang intensif antara Pakistan dan Amerika Serikat untuk mematangkan realisasi paket bantuan ekonomi dan militer sebesar US\$ 3,20 milyar beserta pengiriman pesawat-pesawat F-16 kepada Pakistan.

Pada bulan Juni tahun 1981, Menteri Luar Negeri India P.V. Narasimha Rao mengadakan kunjungan balasan ke Pakistan. Di samping untuk menjajaki kemungkinan menjalin hubungan yang lebih baik dengan Pakistan,³ kunjungan itu juga dimaksudkan untuk mencari kejelasan mengenai bantuan persenjataan mutakhir yang akan diterima Pakistan dari Amerika Serikat. Dari reaksi-reaksi yang dikeluarkan oleh India adalah jelas bahwa masalah ini sangat menggelisahkan India sehingga ia memerlukan kejelasan (*clearance*) dari Pakistan mengenai maksud dan tujuan paket bantuan itu, terutama mengenai pengiriman pesawat mutakhir F-16.

¹Pers Barat pernah memberitakan Pakistan akan membuat "Bom Islam" dengan bantuan Libia sebesar US\$ 5 juta. Tetapi berita itu dibantah oleh Pakistan. *Kompas*, 2 September 1980.

²Dalam membela program nuklirnya Presiden Zia ul-Haq menunjuk impor minyak Pakistan sebesar US\$ 1,2 milyar. Dalam konteks inilah Pakistan terdorong untuk mengembangkan teknologi nuklirnya yang dapat dimanfaatkan untuk meneruskan proyek-proyek pembangunan nasional yang sangat utama dan penting. *Antara*, 11 Maret 1980. Ketua Komisi Tenaga Atom Pakistan, Munir Ahmed Khan selanjutnya menyatakan penggunaan tenaga nuklir itu bertujuan untuk mengurangi ketergantungan Pakistan terhadap minyak impor yang harganya selalu meningkat. *Kompas*, *loc. cit.*

³Lihat P.V. Narasimha Rao, "India and Pakistan: A Framework for Friendship," *Pakistan Horizon*, Volume XXIV, No. 2.

Di Pakistan, Menteri Luar Negeri India Narasimha Rao memang mengatakan bahwa Pakistan dan India akan mengubur masa lalunya dan akan melihat ke masa depan yang lebih baik. Ucapan ini dapat ditafsirkan sebagai isyarat India kepada Pakistan mengenai hasratnya untuk membuka suatu hubungan babak baru yang lebih positif. Landasannya adalah Persetujuan Simla bulan Mei 1972 yang ditandatangani sesudah "perang kemerdekaan" Bangladesh pada tahun 1971.

Namun seperti diduga sebelumnya, kunjungan itu tidak menghasilkan hal-hal baru yang memungkinkan mereka menjalin hubungan yang betul-betul bebas dari prasangka-prasangka. Kiranya kedua negara masih menghadapi hambatan-hambatan psikologis, baik karena alasan-alasan historis yang sukar dihapuskan (latent), maupun karena perkembangan-perkembangan situasi regional dan internasional yang menempatkan kedua negara itu dalam posisi yang berbeda sebagai akibat perbedaan persepsi antara mereka.

Lebih dari itu, meskipun Pakistan telah menjelaskan kepada India alasan serta maksud dan tujuan paket bantuan militer dan ekonomi dari Amerika Serikat itu, India tetap curiga dan menganggap paket bantuan itu sebagai ancaman terhadap dirinya.

INVASI UNI SOVIET KE AFGHANISTAN

Kemelut Afghanistan akibat invasi tentara Uni Soviet ke Afghanistan pada bulan Desember 1979 sangat memprihatinkan Pakistan. Dipandang dari aspek geo-politik, Pakistan sebagai tetangga Afghanistan, kiranya beralasan bila Pakistan merasa sangat terancam.

Uni Soviet menempatkan sekitar 85.000-100.000 orang pasukannya di Afghanistan dan mengubah bentuk dan sistem negara itu dari bentuk dan sistem monarki-Islam menjadi negara komunis di bawah pemerintahan rezim boneka Babrak Karmal. Pakistan benar-benar menyadari bahwa tampilnya suatu rezim baru berhaluan komunis yang didukung oleh kekuatan militer Uni Soviet di Afghanistan otomatis mengharuskan Pakistan menghadapi dua front sekaligus, yaitu Afghanistan/Uni Soviet di sebelah Barat dan India di sebelah Timur.

Secara historis hubungan antara Pakistan dan Afghanistan tidak begitu harmonis. Antara mereka sering terjadi perselisihan dan konflik bersenjata akibat persengketaan wilayah dan konflik kepentingan nasional. Persengketaan-persengketaan itu berkaitan dengan masalah hak menentukan nasib sendiri

atau otonomi Baluchistan. Perjuangan negara Baluchistan yang didukung Afghanistan ini merupakan sumber pertentangan nasional yang eksplosif antara Pakistan dan Afghanistan (juga Iran). Selain itu terdapat persengketaan bilateral antara Afghanistan dan Pakistan sehubungan dengan perbatasan "Durand Line" dan masalah integrasi wilayah Pustunistan.¹ Oleh karena itu, terbentuknya rezim boneka Babrak Karmal yang berideologi komunis serta dipayungi oleh kekuatan militer Uni Soviet dirasakan oleh Pakistan sebagai ancaman yang sangat serius terhadap eksistensinya.²

Kekuatiran Pakistan itu diungkapkan melalui kecaman-kecaman yang dilancarkan kepada Uni Soviet dan tuntutan kepadanya agar menarik ke luar seluruh pasukannya dari Afghanistan. Terhadap invasi itu Pakistan menunjukkan garis politik yang tegas dan keras. Hingga kini Pakistan tidak bersedia mengakui rezim boneka Babrak Karmal ciptaan Uni Soviet meskipun terus mendapat tekanan-tekanan dari Uni Soviet.³

Di bidang militer, kekuatiran itu mendorong Pakistan untuk memindahkan sepertiga dari 450.000 orang pasukannya yang ditempatkan selama ini di bagian Timur Pakistan sepanjang perbatasan dengan India ke perbatasannya dengan Afghanistan. Sebagai tindak lanjut kekuatiran Pakistan dengan invasi tentara Uni Soviet ke Afghanistan dengan segala bentuk ancaman terhadap dirinya itu, Pakistan berusaha memperkuat pertahanannya dengan jalan meningkatkan kualitas dan kuantitas peralatan militernya (modernisasi). Jalan pintas yang ditempuh Pakistan ke arah ini antara lain ialah meningkatkan anggaran pertahanannya sebanyak 12% menjadi US\$ 1,53 milyar dari anggaran negara tahun 1980/1981 sebesar US\$ 5,78 milyar. Namun Pakistan sangat menyadari bahwa dengan mengandalkan kekuatannya sendiri ia mustahil mampu mempertahankan diri terhadap ancaman Afghanistan/Uni Soviet. Dalam pandangannya, invasi Uni Soviet ke Afghanistan merupakan bagian dari usahanya untuk menguasai dunia, khususnya Asia Selatan.

Sesuai dengan pandangan ini, invasi Uni Soviet ke Afghanistan dilihatnya sebagai langkah untuk menguasai Asia Selatan dan memasukkannya ke dalam orbit pengaruhnya, baik politis maupun militer.⁴ Pakistan menduga bahwa sa-

¹Lihat Michael B. Soebagyo, "Afghanistan: Interdependensi Ekonomi Menuju Integrasi," *Suara Karya*, 10 Nopember 1981.

²Banyak pejabat Pakistan mencemaskan bahwa propinsi Baluchistan yang terbelakang dan separatistis akan menjadi sasaran Uni Soviet berikutnya setelah Afghanistan. *Suara Karya*, 9 Maret 1980.

³Tekanan itu antara lain dapat dilihat dari kunjungan Wakil Menteri Luar Negeri Uni Soviet Nikolai Firubin ke Pakistan pada bulan Agustus 1981. Di Pakistan, Firubin mencoba melunakkan sikap Pakistan terhadap masalah Afghanistan, tetapi Pakistan tetap konsisten dengan sikapnya.

⁴Beberapa pengamat mengatakan bahwa invasi militer Uni Soviet di Afghanistan merupakan suatu penggelaran kekuatan ke arah Selatan. Michael B. Soebagyo, *loc. cit.*

saran berikutnya adalah dirinya. Kemungkinan invasi Uni Soviet ke Pakistan ini telah diungkapkan antara lain oleh *Renmin Ribao* (*Harian Rakyat*, suara resmi Partai Komunis Cina), yang mengatakan bahwa Pakistan telah dipilih oleh Uni Soviet sebagai sasaran berikutnya.¹ Perkiraan terhadap ancaman inilah yang mendorong Pakistan untuk berpaling kepada Amerika Serikat. Pakistan melihat bahwa alternatif yang memungkinkan dirinya "menangkal" ancaman Uni Soviet ialah bantuan militer dari Amerika Serikat berupa persenjataan dan perlengkapan militer yang mutakhir.

Pakistan bukanlah "kenalan baru" bagi Amerika Serikat, tetapi bahkan pernah merupakan sekutu militernya dalam pakta militer CENTO dan SEATO. Baru setelah Pakistan menarik diri dari SEATO, hubungan mereka tidak semesra masa-masa sebelumnya.² Walaupun demikian secara politis, Amerika Serikat tetap cenderung untuk menganggap Pakistan sebagai salah satu sekutu strategisnya di Asia Selatan yang perlu dibela terhadap setiap ancaman meskipun dalam tingkat yang terbatas, seperti terungkap dalam sikap yang diambilnya ketika pecah perang antara India dan Pakistan pada tahun 1971. Meskipun tidak berbuat "banyak," sekurang-kurangnya Amerika Serikat memperlihatkan sikap yang lebih memihak kepada Pakistan. Dan diduga, dari reaksi-reaksi yang diperlihatkan pada waktu itu, bahwa Amerika Serikat akan melibatkan diri lebih jauh bilamana perang itu meluas untuk membantu Pakistan menghadapi India yang ditunjang (di back-up) oleh persenjataan Uni Soviet.³

Mengenai krisis Afghanistan itu, kiranya terdapat persamaan persepsi antara Amerika Serikat dan Pakistan. Amerika Serikat mengecam keras dan mengutuk intervensi Uni Soviet di Afghanistan.⁴ Dalam dimensi yang luas, Amerika Serikat juga melihat invasi itu sebagai bagian dari strategi global Uni Soviet untuk menguasai dunia. Amerika Serikat menduga bahwa dengan menguasai Afghanistan, Uni Soviet akan menjatuhkan "kartu-kartu" lainnya dan bahwa Pakistan dan Iran yang sedang menghadapi kerapuhan akibat pergolakan dalam negerinya akan menjadi sasaran berikutnya. Dengan menguasai negara-negara ini Uni Soviet akan semakin dekat dengan cita-citanya un-

¹Lihat Wiratmo Soekito, "Kemungkinan Invasi Uni Soviet ke Pakistan," *Pelita*, 8 Januari 1981.

²Sebab-sebab lain yang menyebabkan hubungan mereka kurang harmonis adalah keinginan Pakistan untuk menjauh dari naungan payung Amerika Serikat dan kembali ke citra Non-Blok, serta kurang asasinya Pemerintah Zia ul-Haq di mata Presiden Jimmy Carter yang mendasarkan politik luar negerinya pada hak asasi manusia.

³Lihat Arthur W. Hummel Jr., "U.S - Pakistan Relations," *Pakistan Horizon*, Vol. XXXIV, No. 2, halaman 31.

⁴Kecaman itu antara lain dilakukan dengan memboikot Olimpiade 1980 yang berlangsung di Moskow dan mengenakan embargo gandum kepada Uni Soviet.

tuk mendominasi Teluk Parsi (Persian Gulf) yang kaya akan minyak mentah. Dan dengan demikian Uni Soviet akan melemahkan kekuatan Barat yang menggantungkan dirinya sebanyak 40% (di luar NATO) pada minyak Timur Tengah.

Apa yang dikuatirkan Amerika Serikat di sini cukup beralasan, sebab sukar untuk membayangkan akibat-akibat yang akan dihadapi oleh negara-negara Barat bilamana Uni Soviet berhasil menciptakan suatu garis pengaruh yang memanjang dari Indocina, Afghanistan, Asia Selatan dan Teluk Persia.¹

Hal ini akan berarti "pukulan mematikan" terhadap Dunia Barat sebab dengan menguasai kawasan-kawasan itu, Dunia Barat akan kehilangan sebagian besar kemampuan strategisnya baik dari segi politis dan militer maupun ekonomi.

Dengan demikian ada kecocokan antara pilihan yang dibuat oleh Pakistan untuk memalingkan dirinya kepada Amerika Serikat dan persepsi Amerika Serikat mengenai invasi Uni Soviet ke Afghanistan. Pilihan itu rupanya mendapat sambutan yang positif dari Amerika Serikat, terutama setelah Ronald Reagan menjadi Presiden. Hal ini perlu dikemukakan di sini karena Presiden Jimmy Carter, meskipun menyadari ancaman serius yang dihadapi Pakistan pada khususnya dan Dunia Barat pada umumnya, sangat lemah dan ragu-ragu untuk bertindak tegas menghadapi manuver-manuver politik yang dilakukan oleh Uni Soviet yang sudah melanglang buana di hampir seluruh bagian dunia.² Agaknya dapat dikatakan bahwa "kelemahan" Carter inilah salah satu penyebab utama kekalahannya dalam pemilihan Presiden tahun 1980.

Presiden Ronald Reagan sebaliknya bersikap sangat keras dan tegas terhadap petualangan-petualangan politik dan militer Uni Soviet. Semua ini dilakukannya untuk memulihkan citra Amerika Serikat sebagai negara yang terkuat di segala bidang dan sekaligus membendung ambisi-ambisi hegemoni Uni Soviet. Dapat dikatakan bahwa Presiden Reagan dalam hal ini sangat berhasil memanfaatkan kondisi psikologis rakyat Amerika Serikat yang telah "muak" dipecundangi terus-menerus oleh Uni Soviet untuk mengangkat kembali harkat bangsa Amerika Serikat sebagai bangsa kelas satu.

¹Bandingkanlah hal ini dengan dugaan Presiden Anwar Sadat mengenai rencana-rencana Uni Soviet untuk membentuk suatu busur wilayah dari jantung Afrika hingga jantung Asia sehingga mendorongnya untuk merancang suatu keseimbangan baru untuk mencegah memburuknya situasi di Timur Tengah. Lihat *Sinar Harapan*, 14 Oktober 1981.

²Antara lain dapat disebutkan Angola, Ethiopia, Yaman Selatan dan Vietnam. Dr. H. Kissinger melukiskannya sebagai "kemunduran geo-politik Amerika Serikat." Lihat B. Wiroguno, "Kemunduran Geopolitik Amerika Serikat di Timur Tengah," *Analisa*, Tahun VIII, No. 1, Januari 1979.

Dari pernyataan-pernyataan dan keputusan-keputusan Reagan, agaknya tidak salah untuk menyimpulkan bahwa kebijaksanaan luar negeri Amerika Serikat cenderung menggunakan pendekatan anti Uni Soviet (bahkan berlebihan), seolah-olah "di balik setiap semak" mengancam bahaya Uni Soviet. Kebijakan "tegas" terhadap Uni Soviet itu dianggap mutlak perlu untuk memobilisasi dukungan rakyat Amerika Serikat bagi usaha untuk meningkatkan anggaran pertahanannya, untuk mengimbangi peningkatan kekuatan militer Uni Soviet di mana-mana, di samping untuk memberikan kepastian dan menanamkan kepercayaan kembali di kalangan sekutu dan teman-teman Amerika Serikat.¹

Tekad Presiden Reagan itu antara lain dituangkan dalam "Doktrin Reagan" yang akan melancarkan suatu ofensif di Asia guna mengakhiri keragu-raguan yang telah berlangsung selama satu dasawarsa. Namun yang menjadi motivasi utama bagi terciptanya Doktrin Reagan itu ialah kepentingan Amerika Serikat di Asia yang berada dalam bahaya, akibat semakin agresifnya Uni Soviet seperti terungkap dalam invasinya ke Afghanistan. *US News and World Report* yang melaporkannya secara lengkap mengatakan bahwa doktrin itu bertujuan untuk membendung ekspansionisme Uni Soviet di kawasan Asia dan untuk memulihkan kepemimpinan Amerika Serikat.

Doktrin Reagan itu meliputi tiga unsur. Pertama, koalisi anti Uni Soviet. Pemerintah Reagan menginginkan terbentuknya suatu pengelompokan bebas yang terdiri dari negara-negara sahabat untuk menghadapi ancaman dari Uni Soviet. Di samping Amerika Serikat, kelompok tersebut terdiri dari Jepang, RRC, Korea Selatan (juga ASEAN). Kedua, komitmen baru Amerika Serikat. Pemerintah Reagan berjanji akan mendukung negara-negara yang terancam di Asia Tenggara dan membantu korban agresi Uni Soviet dan sekutunya. Ketiga, meningkatkan kekuatan Amerika Serikat. Pertahanan Amerika Serikat di Timur Jauh akan diperkuat dengan rencana untuk mempertahankan sebuah armada besar secara permanen di Lautan Hindia tanpa memperlemah armadanya di Pasifik.²

Kesungguhan Reagan untuk melaksanakan tekadnya membendung perluasan daerah pengaruh (sphere of influence) dan daerah kepentingan (sphere of interest) Uni Soviet terlihat lagi dengan jelas dalam kebijaksanaan baru pemerintahnya yang membuka pintu selebar-lebarnya bagi setiap negara yang dianggapnya sebagai sekutu untuk membeli persenjataan konvensional Amerika Serikat.³ Salah satu negara yang beruntung memetik manfaat dari kebijaksanaan baru itu adalah Pakistan.

¹Lihat Jusuf Wanandi, "Reagan dan Dunia: Sebuah Pertanyaan," *Tempo*, 15 Agustus 1981.

²*Sinar Harapan*, 4 Agustus 1981. Lihat juga Hardjowirogo, "Doktrin Reagan dan Doktrin Monroe," *Sinar Harapan*, 7 September 1981.

³*Suara Karya*, 13 Juli 1981.

Pemerintah Reagan menawarkan paket bantuan militer dan ekonomi sebesar US\$ 3,2 milyar untuk jangka waktu lima tahun kepada Pakistan, di samping sejumlah pesawat mutakhir F-16 yang akan dibayar kontan dengan bantuan Arab Saudi. Tawaran paket bantuan itu diberitahukan pertama kali oleh Menteri Luar Negeri Alexander Haig kepada Menteri Luar Negeri Agha Shahi pada bulan April 1981 dan secara resmi disampaikan oleh pembantu Menteri Luar Negeri James Buckley ketika berkunjung ke Pakistan pada tanggal 15 Juni 1981. Jumlah bantuan itu sangat kontras dibandingkan dengan bantuan berjangka dua tahun sebesar US\$ 400 juta yang pernah ditawarkan sebelumnya oleh Presiden Jimmy Carter yang dianggap oleh Presiden Zia ul-Haq sebagai kacang (peanuts) karena jumlahnya tidak memadai sehingga ditolak mentah-mentah oleh pemerintahnya.¹

Paket bantuan Pemerintah Reagan itu jelas mencerminkan suatu perubahan drastis politik luar negeri Amerika Serikat di Asia Selatan, khususnya terhadap Pakistan. Dengan perkataan lain bantuan itu mengandung suatu orientasi baru politik luar negeri Amerika Serikat di kawasan Asia Selatan setelah perhatian Amerika Serikat di kawasan itu merosot selama masa Pemerintahan Jimmy Carter. Dengan demikian paket bantuan itu merupakan langkah untuk menata kembali (renewal) hubungan Amerika Serikat dengan Pemerintah Jenderal Zia ul-Haq yang diharapkan oleh Pemerintah Reagan akan memainkan peranan penting dalam usahanya membendung ambisi Uni Soviet untuk menguasai Teluk Parsi. Suplai senjata itu diharapkan dapat mengimbangi tentara Uni Soviet yang menduduki Afghanistan dan menguatkan tumpuan yang pro Barat di kawasan yang strategis itu.

Untuk melaksanakan paket bantuan itu, maka diadakan suatu perundingan yang intensif antara kedua negara. Pada bulan Juli 1981, Pakistan mengutus sebuah delegasi yang dipimpin oleh pejabat-pejabat militer utama untuk membahas perincian tawaran bantuan militer itu, yang disusul kemudian oleh kunjungan Menteri Luar negeri Agha Shahi ke Amerika Serikat pada bulan Agustus 1981. Agha Shahi mengatakan bahwa kunjungannya itu adalah untuk "meningkatkan dialog" sehubungan dengan pengertian yang telah dicapai sebelumnya dengan Pembantu Menteri Luar Negeri James Buckley. Namun yang dimaksudkan oleh Agha Shahi tentu saja ialah realisasi paket bantuan Amerika Serikat kepada Pakistan itu.²

¹Dr. H. Kissinger juga berpendapat bahwa dengan jumlah sebesar itu Pakistan tidak akan sanggup menahan serangan dari kedua negara tetangganya yang kuat yaitu Afghanistan/Uni Soviet di Barat dan India di Timur. *Kompas*, 16 Januari 1980.

²Dalam rangka mematangkan realisasi paket bantuan itu suatu seminar mengenai masalah itu telah berlangsung di Lahore tanggal 30 Juni 1981. Lihat "Debate on Renewal Pakistan's American Connection," *Strategic Digest*, Vol. XI, No. 8, Agustus 1981.

Kunjungan Duta Besar Amerika Serikat untuk PBB, Jean J. Kirkpatrick ke Pakistan pada awal September 1981 semakin mengkonkritkan rencana itu sambil memberikan jaminan kepada Pakistan bahwa Pemerintah Reagan sedang mendesak Kongres agar menyetujui paket bantuan itu. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa Amerika Serikat telah mempercepat pembuatan pesawat F-16 yang sangat diperlukan oleh Pakistan.

Namun karena belum diberikan jaminan yang pasti kepada Pakistan mengenai jadwal realisasi paket bantuan itu, timbul sedikit ketegangan antara Amerika Serikat dan Pakistan. Terlebih-lebih ketika tersiar kabar bahwa Pakistan harus menunggu selama 24 bulan lagi untuk mendapatkan kiriman pesawat-pesawat F-16, padahal Pakistan mendesak Amerika Serikat agar segera melaksanakan penyerahan pesawat-pesawat itu. Bagi Pakistan, pesawat F-16 digolongkan sebagai "pembelian mendesak" yang akan dibayar kontan. Presiden Zia ul-Haq mengatakan bahwa, bila Amerika Serikat menunda pengiriman pesawat-pesawat itu, kredibilitas Amerika Serikat akan ternoda di mata Pakistan.¹ Penyerahan secepatnya pesawat-pesawat itu, kata Zia ul-Haq, merupakan "batu ujian" bagi persahabatan Amerika Serikat-Pakistan.²

Dengan demikian dalam masalah ini terdapat perbedaan pandangan antara kedua negara itu mengenai jadwal pengiriman pesawat-pesawat tersebut. Perbedaan ini baru dapat diselesaikan setelah pembantu Menteri Luar Negeri James Buckley berkunjung kembali ke Pakistan pada bulan September 1981 untuk menjernihkan permasalahannya. Namun diduga bahwa ada faktor utama lain yang mendesak Amerika Serikat untuk segera menyerahkan sebagian dari pesawat-pesawat tersebut, yaitu semakin meningkatnya frekuensi insiden di perbatasan Pakistan-Afghanistan. Meskipun dalam skala yang terbatas, tentara Afghanistan melakukan penyerbuan-penyerbuan ke dalam wilayah Pakistan.³

Hanya sehari sebelum kunjungan Pembantu Menteri Luar Negeri James Buckley ke Pakistan itu, tentara Afghanistan menyerbu desa Shahbaz Killi, sekitar 10 km sebelah barat laut Quetta, ibukota propinsi Baluchistan. Sumber militer Pakistan mengatakan bahwa serbuan-serbuan itu dimaksudkan sebagai tantangan Afghanistan terhadap rencana pengiriman persenjataan Amerika Serikat kepada Pakistan.

¹*Suara Karya*, 9 September 1981.

²*Antara*, 10 September 1981.

³Sebagai ukuran dapat disebutkan pengaduan Pakistan kepada Sekretaris Jenderal PBB mengenai pelanggaran terhadap wilayah udaranya sebanyak 23 kali oleh Afghanistan. *Antara*, 28 Nopember 1981.

Tanggal 15 September 1981, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat akhirnya mengumumkan bahwa Amerika Serikat akan mempercepat penyerahan sekitar 40 pesawat F-16 (rombongan pertama) kepada Pakistan. Amerika Serikat kemudian mengirimkan sekitar enam buah pesawat F-16 ke Pakistan, yang menurut rencana semula akan diberikan kepada beberapa negara Eropa Barat untuk menunjang NATO. Dengan demikian realisasi bantuan militer Amerika Serikat ke Pakistan itu telah dimulai.

REAKSI INDIA DAN PENGARUHNYA

Rencana modernisasi atau peningkatan bobot militer Pakistan itu telah menimbulkan kecurigaan dan kerisauan pada India. Karenanya timbul ketegangan antara mereka, yang akhir-akhir ini semakin meningkat seperti tercermin dari reaksi-reaksi dan tanggapan-tanggapan yang dikeluarkan oleh India dan Pakistan.

Ketegangan hubungan mereka itu semakin jelas terlihat terutama dari tindak lanjut yang diambil oleh India untuk meningkatkan pula kemampuan militernya dengan jalan membeli perlengkapan-perengkapan militer baru yang mutakhir dari Uni Soviet dan Perancis.

Meningkatnya ketegangan hubungan mereka itu dapat pula dilihat dari frekuensi insiden perbatasan yang meningkat antara pasukan-pasukan mereka. Suatu kesalah fahaman yang dapat mengobarkan insiden besar-besaran antara mereka hampir saja terjadi ketika sumber pertahanan India mengungkapkan pada bulan Juli 1981 bahwa Pakistan memusatkan 350.000 orang pasukan di daerah perbatasannya dengan India. Tetapi Pemerintah Pakistan dengan cepat membantah kebenaran berita itu dan menganggapnya tendensius dan menegaskan keinginan Pakistan untuk menjalin hubungan yang baik dengan India.

Pengamat-pengamat politik mengatakan bahwa berita itu ditiupkan India sebagai usaha untuk mengobarkan oposisi di Amerika Serikat terhadap rencana paket bantuan kepada Pakistan tersebut. Dengan cara itu, India rupanya ingin menimbulkan kesan terutama di kalangan anggota Kongres bahwa paket bantuan itu dapat mendorong terjadinya suatu eskalasi militer antara Pakistan dan India, agar Kongres menentang dan mementahkan rencana paket bantuan itu.

Dalam berbagai tanggapannya, Perdana Menteri India Ny. Indira Gandhi antara lain mengatakan bahwa peningkatan bobot persenjataan (modernisasi) Pakistan merupakan ancaman terhadap keamanan India dan dapat menggon-

cangkan keseimbangan keamanan di kawasan Asia Selatan serta akan mengakibatkan perlombaan senjata antara Pakistan dan India.¹

Dari reaksi-reaksi yang dikeluarkan itu adalah jelas bahwa kekuatiran India terutama bersumber pada suplai pesawat F-16 kepada Pakistan mengingat kemampuan pesawat itu. Pesawat F-16 merupakan pesawat ofensif model NATO yang mutakhir dan pernah digunakan Israel untuk menghancurkan reaktor nuklir Irak pada tanggal 7 Juni 1981. Dibandingkan dengan jenis-jenis pesawat pembom tempur yang dimiliki India seperti Mig-23 buatan Uni Soviet dan Jaguar buatan Inggris-Perancis, kemampuan pesawat F-16 jauh lebih besar. Pesawat F-16 dapat digunakan untuk menyerbu secara lebih sempurna dengan daya jangkauan yang lebih jauh. Dengan pesawat itu, Pakistan secara mudah dapat menyerbu New Delhi dan kota-kota penting lainnya yang letaknya jauh di pedalaman India. Agaknya India juga merasa sangat takut bahwa Pakistan akan menggunakan pesawat-pesawat tersebut untuk membom reaktor nuklirnya.²

Dewasa ini kekuatan militer Pakistan jauh ketinggalan dibandingkan dengan kekuatan militer India, baik dalam jumlah maupun kualitasnya. Namun ada anggapan bahwa setelah Pakistan memperoleh pesawat F-16 dari Amerika Serikat beserta senjata-senjata lainnya, keunggulan itu berkurang. Oleh karena itu dapat difahami mengapa India cemas dengan keputusan Amerika Serikat untuk mensuplai pesawat-pesawat F-16 kepada Pakistan. Akan tetapi kekuatiran itu sebenarnya terlalu dibesar-besarkan. Suatu perang tidak dapat dimenangkan semata-mata karena keunggulan persenjataan melainkan juga dengan dukungan faktor-faktor lainnya. Di samping itu suplai persenjataan Amerika Serikat belum sepenuhnya diterima oleh Pakistan dan "kekuatan nasional" India³ berada jauh di atas Pakistan (sebagai perbandingan lihat Lampiran).

Itulah beberapa alasan yang mendorong India untuk mengecam Pakistan dan Amerika Serikat. Sehubungan dengan itu pula Menteri Luar Negeri India berkunjung ke Pakistan pada bulan Juni 1981 yang lalu untuk mencari kejelasan sekaligus menjelaskan sikap India secara langsung kepada Pemerintah Pakistan mengenai paket bantuan itu.

¹Lihat Jonathan Power, "An Interview with Mrs. Gandhi," *Strategic Digest*, Januari 1982, halaman 35.

²Kekuatiran itu telah diungkapkan oleh Menteri Negara Urusan Pertahanan India Shivraj Patil kepada Majelis Tinggi (Raya Sabha) bahwa pabrik-pabrik nuklir dan ladang-ladang minyak India berada dalam jangkauan pesawat-pesawat F-16. Lihat *Antara*, 20 Agustus 1981.

³Yang dimaksudkan penulis dalam hal ini ialah kekuatan yang mencakup jumlah penduduk, perekonomian, teknologi, kekuatan militer dan faktor-faktor lainnya yang dapat dianggap sebagai elemen penting yang menunjang pertahanan secara global.

Baik melalui Menteri Luar Negeri Agha Shahi maupun Presiden Zia ul-Haq, Pakistan menangkis tuduhan-tuduhan India itu dengan mengatakan bahwa kekuatiran India itu tidak beralasan, karena usahanya untuk memperkuat pertahanannya dilatar belakangi oleh situasi politik di Afghanistan akibat intervensi militer Uni Soviet di negara itu.¹

Kepada Menteri Luar Negeri India Narasimha Rao, Presiden Zia ul-Haq mengatakan bahwa Pakistan menghendaki suatu "hubungan bebas tegang" dengan India dan tidak bermaksud menyaingi India di bidang militer. Menteri Luar Negeri Pakistan Agha Shahi lebih lanjut menandakan bahwa Pakistan tidak melakukan perlombaan senjata atau menginginkan suatu perimbangan militer dengan India. Ia sangat menyesalkan sikap India yang justru dianggapnya akan menimbulkan "ketegangan." Dalam melakukan pembelaannya ia menunjuk pada bantuan-bantuan senjata modern yang diperoleh India dari Uni Soviet dan Eropa Barat yang diperkirakan bernilai US\$ 10 milyar. Bantuan-bantuan militer itu dinilai telah melampaui kebutuhan pertahanan India, tetapi tidak pernah dipersoalkan oleh Pakistan.

Untuk menghilangkan kecurigaan India terhadap maksud dan tujuan bantuan persenjataan Amerika Serikat kepada Pakistan itu, Duta Besar Amerika Serikat untuk PBB, Jean J. Kirkpatrick pada bulan Agustus 1981 mengadakan serangkaian kunjungan ke beberapa negara Asia Selatan yang meliputi India, Bangladesh, Nepal, Sri Lanka dan Pakistan (juga Muangthai). Agaknya Amerika Serikat juga menyadari implikasi paket bantuan ini untuk situasi politik di Asia Selatan secara keseluruhan. Oleh karena itu Amerika Serikat merasa perlu memberikan penjelasan-penjelasan kepada mereka untuk menghindari salah-pengertian, terutama antara India dan Pakistan.

Di New Delhi, Jean J. Kirkpatrick menjelaskan kepada Ny. Indira Gandhi bahwa bantuan itu hanya dimaksudkan untuk menangkis upaya hegemoni Uni Soviet di Asia Selatan dan tidak untuk mengancam India.² Namun penjelasan ini tidak dapat meyakinkan Perdana Menteri India Ny. Indira Gandhi dan India mempertahankan sikapnya.

Dengan demikian masalah ini menemui jalan buntu. Suatu perlombaan senjata antara Pakistan dan India karenanya tidak dapat dihindarkan lagi. Apa yang dikuatirkan India justru menjadi kenyataan karena ia memutuskan pula untuk membeli persenjataan-persenjataan baru yang mutakhir guna mengimbangi Pakistan. India segera berpaling kepada Uni Soviet dan

¹Kecuali menguatirkan ancaman serbuan terhadap wilayahnya, sekitar dua juta pengungsi Afghanistan telah mengalir ke Pakistan. Hal ini telah menimbulkan beban-beban tambahan terhadap negaranya baik dari sudut material maupun keamanan.

²*Kompas*, 26 Agustus 1981.

membeli satu skuadron pesawat Mig-25 (Foxbat).¹ Pada bulan Desember 1981 India juga merundingkan pembelian kapal selam dengan Uni Soviet untuk memperkuat Angkatan Lautnya serta merencanakan untuk membeli kapal induk kedua (di samping kapal induk Vikrant).

Kecuali dari Uni Soviet, India juga mengusahakan pembelian 150 buah pesawat tempur jet mutakhir Mirage-2000 dari Perancis.² Suatu misi militer India berkunjung ke Perancis pada bulan Desember 1980 untuk menilai kemampuan pesawat itu, dan pembelannya dibicarakan dengan Menteri Luar Negeri Perancis Claude Cheysson ketika ia berkunjung ke India pada bulan Agustus 1981.³

Press Trust of India (PTI) memberitakan bahwa harga seluruh pesawat itu beserta persenjataan lainnya mencapai sekitar US\$ 3,3 milyar. Dan Perdana Menteri Ny. Indira Gandhi akan menandatangani kontrak pembelian senjata itu dalam kunjungannya ke Perancis tanggal 12-14 Nopember 1981. Hal ini diungkapkan oleh seorang pejabat India setelah sebuah delegasi pejabat tinggi militer India yang dipimpin oleh Menteri Pertahanan India P.I. Kaul berkunjung ke Perancis untuk membicarakan masalah pembelian pesawat itu.

Dalam kunjungan Perdana Menteri Ny. Indira Gandhi ke Perancis ini, kedua negara mengeluarkan komunike bersama yang berbunyi bahwa mereka antara lain: (1) menyetujui untuk memperkuat kerja sama mereka guna membantu terwujudnya suatu tata dunia baru; (2) menyetujui untuk membentuk suatu kelompok konsultasi reguler antara kedua negara di bidang energi; (3) mencela setiap campur tangan asing terhadap negara lain; (4) menentang perluasan konfrontasi blok serta peningkatan perlombaan senjata.⁴ Tetapi masalah pembelian 150 buah pesawat Mirage-2000 tidak disebutkan dalam komunike bersama itu. Namun dari keterangan Ny. Indira Gandhi dapat disimpulkan bahwa masalah ini akan dibicarakan. Ia mengatakan bahwa perundingan bagi pembelian pesawat-pesawat itu akan diselesaikan oleh pejabat-pejabat tinggi India di hari-hari mendatang. Akhir bulan Nopember

¹Sumber pertahanan India menyatakan bahwa India telah memperoleh beberapa pesawat pengintai terbang tinggi Mig-25 dan pesawat pemburu di segala cuaca RS dari Uni Soviet.

²Pesawat tempur Mirage-2000 dilengkapi dengan peluru kendali dari udara ke udara dan udara ke darat. Kecepatannya 2,2 mach atau lebih dua kali kecepatan suara. India hanya membeli 15 buah, dan sisanya akan dibuat serta dirakit di pabrik senjata Bangalore. Hal ini akan menjadikan India mencapai suatu tingkat teknologi yang tidak dimiliki negara berkembang lain. Lihat *Jurnal Ekuin*, 12 Nopember 1981.

³Di bawah Presiden F. Mitterand, Menteri Luar Negeri Cheysson sedang melancarkan usaha-usaha baru guna memperkuat hubungan Perancis dengan negara-negara Dunia Ketiga, sebagai salah satu usaha mengubah situasi politik dan ekonomi dunia secara kuantitatif.

⁴*Kompas*, 16 Nopember 1981.

1981, Menteri Pertahanan India akhirnya memastikan pembelian pesawat Mirage-2000 itu.¹

PENUTUP

Pakistan dan India berhasrat untuk memperbaiki hubungan mereka. Namun sikap mereka tidak konsisten karena mereka saling mencurigai. Sikap saling mencurigai itu merupakan faktor dominan yang menghambat usaha-usaha mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat dan bersahabat. Di samping itu trauma historis kedua bangsa ini tetap merupakan faktor laten yang segera menguakkan luka-luka lama bilamana timbul suatu persoalan baru di antara mereka. Persoalan baru semacam itu ialah rencana Pakistan untuk memodernisasi persenjataannya dengan senjata-senjata mutakhir berdasarkan paket bantuan militer dan ekonomi Amerika Serikat sebesar US\$ 3,20 milyar beserta suplai pesawat F-16 model NATO.

Rencana Pakistan itu telah menjadi sumber ketegangan India-Pakistan. Oleh India, paket bantuan itu dianggap melampaui kebutuhan maksimum pertahanan Pakistan, terlebih-lebih karena Pakistan juga mempersenjatai dirinya dengan pesawat mutakhir F-16. Hal itu dianggap akan menggoncangkan perimbangan militer antara mereka pada khususnya dan di Asia Selatan pada umumnya. Lebih lanjut India menganggap paket bantuan itu sebagai ancaman terhadap dirinya. Meskipun Pakistan telah mengemukakan alasan-alasan rencana modernisasi persenjataannya, yang dilengkapi kemudian oleh penjelasan-penjelasan Amerika Serikat kepada India, kecemasan India tidak mereda.

India bahkan melakukan tindakan yang sama dengan membeli perlengkapan-perengkapan militer yang mutakhir dari Uni Soviet dan Perancis dalam jumlah yang seimbang. Dengan tindakan India itu, terjadi perlombaan senjata di Asia Selatan yang meningkatkan suhu politik di Asia Selatan. Dapat dikatakan bahwa perlombaan senjata itu akhir-akhir ini telah menimbulkan iklim "perang dingin" antara India dan Pakistan.²

Kekuatiran India bahwa modernisasi persenjataan Pakistan merupakan ancaman terhadap dirinya sebenarnya kurang beralasan, sebab invasi Uni Soviet ke Afghanistan jelas merupakan ancaman serius terhadap Pakistan,

¹*Antara*, 29 Nopember 1981.

²Hal ini semakin jelas tampak dari tindakan yang diambil India dan Pakistan untuk mengusir diplomat-diplomat mereka secara timbal balik dengan tuduhan melakukan kegiatan mata-mata. Diduga, kejadian itu merupakan perluasan (ekstensi) dari ketegangan hubungan mereka selama beberapa waktu ini. *Suara Karya*, 26 Nopember 1981.

baik karena Uni Soviet berambisi untuk menguasai dunia, maupun karena hubungan Pakistan dengan Afghanistan tidak pernah harmonis. Maka usaha-usaha Pakistan untuk meningkatkan kemampuannya untuk menangkis ancaman-ancaman terhadap dirinya merupakan konsekuensi logis dari situasi regional yang dihadapinya.

Perkiraan bahwa Pakistan akan menyerang India agak terlalu dibesarkan, sebab bantuan tersebut dimaksudkan sebagai alat untuk "menangkal" ancaman yang tertuju pada dirinya dan tidak untuk maksud-maksud agresif.

Pakistan kiranya tidak akan gegabah untuk menyerang India. Kekalahan perang sebanyak tiga kali dengan India memaksa Pakistan untuk berfikir jauh ke depan sebelum meriskir suatu peperangan dengan India, terlebih-lebih karena menyadari bahwa "kekuatan nasionalnya" jauh di bawah kekuatan India.

Kecuali itu, Amerika Serikat sebagai negara pensuplai senjata kepada Pakistan telah memberikan jaminan-jaminan kepada India bahwa senjata-senjata itu tidak dimaksudkan untuk mengancam India. Lebih lanjut Amerika Serikat mengenakan semacam kontrol pada Pakistan agar tidak menyalahgunakan bantuan tersebut. Dalam keterangannya kepada Komisi Senat Urusan Luar Negeri, Pembantu Menteri Luar Negeri James Buckley, mengatakan bahwa penjualan senjata Amerika Serikat kepada Pakistan dapat dihentikan jika Pakistan meledakkan sebuah bom nuklir. Kecuali itu Amerika Serikat juga dapat mengenakan embargo kepada Pakistan.¹

Keberatan India terhadap paket bantuan itu juga bersifat sepihak sebab India sendiri sudah lama melaksanakan program pengembangan militer besar-besaran. India bahkan telah meledakkan bom nuklir pertamanya pada tahun 1974.

Ketegangan hubungan dan perlombaan senjata antara mereka jelas merupakan suatu ancaman yang serius terhadap kestabilan politik dan perdamaian di Asia Selatan dan tidak mustahil akan meledak menjadi suatu konflik militer yang mudah melibatkan negara-negara super power. Hal ini dapat disimpulkan dari maksud dan tujuan pemberian bantuan Amerika Serikat kepada Pakistan itu dan reaksi-reaksi Uni Soviet.

Suplai senjata itu diharapkan dapat mengimbangi pendudukan tentara Uni Soviet atas Afghanistan dan menguatkan tumpuan yang pro Barat di kawasan yang strategis itu serta membendung ambisi Uni Soviet untuk menguasai Teluk Parsi.

¹Antara, 13 Nopember 1981. Namun tidak dijelaskan bentuk-bentuk embargo yang akan dikenakan kepada Pakistan.

Sebagai tanggapan, Menteri Luar Negeri Uni Soviet Andrei Gromyko menandatangani bahwa Amerika Serikat mengganggu Asia dengan menjual senjata kepada Pakistan. Uni Soviet, katanya, akan mengambil segala tindakan yang perlu untuk melindungi diri, sekutu dan sahabat-sahabatnya.¹ Kecuali itu tidak mustahil bahwa RRC akan melibatkan diri dalam kemelut itu karena Asia Selatan khususnya Pakistan juga merupakan medan strategis bagi kepentingan politiknya.²

Untuk menghindari meletusnya suatu konflik bersenjata antara mereka, India dan Pakistan harus menahan diri dan tidak mengambil tindakan-tindakan yang dapat meningkatkan ketegangan dan perlombaan senjata. Masing-masing pihak hendaknya menyadari bahwa suatu perang akan merupakan bencana bagi mereka dan mempunyai implikasi politik dan militer yang luas di Asia Selatan pada khususnya dan di dunia pada umumnya.

Lebih penting lagi, kedua negara hendaknya melanjutkan usaha-usaha mereka untuk menjalin hubungan yang lebih erat. Dengan demikian dapat dihindarkan bencana peperangan antara mereka.

Agaknya sudah tiba saatnya bagi kedua negara itu untuk melaksanakan Perjanjian Simla tahun 1972 dan lebih dari itu memikirkan secara sungguh-sungguh suatu pakta non-agresi antara mereka seperti diusulkan Pakistan baru-baru ini,³ terlebih-lebih karena Perdana Menteri Indira Gandhi telah menyatakan kesediaannya untuk merundingkan hal itu dengan Pakistan.⁴

¹*Kompas*, 10 Agustus 1981.

²Lihat Wiratmo Soekito, "Ofensif Diplomatik Cina di Asia Selatan." *Pelita*, 8 Juni 1981. Kaitkan pula hal ini dengan persaingan Uni Soviet dan RRC untuk menjadi pemimpin komunis dunia.

³*Antara*, 12 Nopember 1981.

⁴*Antara*, 25 Nopember 1981.

LAMPIRAN

PERBANDINGAN KEKUATAN NASIONAL INDIA-PAKISTAN

INDIA	PAKISTAN
<i>Global</i>	<i>Global</i>
Population: 683,900,000. Military service: voluntary. Total armed forces: 1,104,000. Estimated GNP 1980: \$ 116 bn. Defence expenditure 1981-2: 42 bn rupees (\$ 5.12 bn). \$1 = 8.21 rupees (1981), 8.17 rupees (1980)	Population: 88,950,000. Military service: voluntary. Total armed forces: 450,600. Estimated GNP 1980: \$ 30 bn. Defence expenditure 1980: 15.29 bn rupees (\$ 1.54 bn). \$ 1 = 9.91 rupees (1980).
<i>Army</i>	<i>Army</i>
Army: 944,000. 2 armd divs. 18 inf divs. 10 mountain divs. 6 indep armd bdes. 1 indep inf bde. 2 para bdes. 1 cdo bde. 17 indep arty bdes, incl about 20 AA regts. 950 T-54/-55, 170 T-72, 1,000 <i>Vijayanta</i> med, AMX-13 lt tks; 700 BTR-50/-60/-152, OT-62A/-64A APC; 76mm, 25-pdr, 300 100mm, 550 130mm, 5.5-in, S-23 180mm guns; 75mm pack, 75/24 mountain, 105 mm (incl pack, <i>Abbot</i> SP), M-115 203mm how; 500 120mm, 160mm mor; M-18 57 mm, <i>Carl Gustav</i> 84mm, 106mm RCL; SS-11, <i>Harpon</i> , <i>ENTAC</i> ATGW; 57mm ATK guns; 40mm, 3.7-in towed, ZSU-23-4 SP AA guns; SA-6, 40 <i>Tigercat</i> SAM. (On order: 600 T-72 med tks, 230 M-198 155 mm how, 60 <i>TOW</i> ATGW launchers, 3,700 msls.) RESERVES: 200,000. Territorial Army 40,000.	Army: 420,000 (incl 29,000 <i>Azad Kashmir</i> tps). 7 corps HQ. 2 armd divs. 16 inf divs. 4 indep armd bdes. 4 indep inf bdes. 6 arty bdes. 2 AA arty bdes. 6 armd recce regts. 12 SAM btys with 24 <i>Crotale</i> . 1 Special Services Group. M-4, 250 M-47/-48, 35 T-54/-55, 1,000 Type-59 med, 15 PT-76, Type-60/-63, 50 M-24 lt tks; 550 M-113, K-63 APC: some 1,000 25-pdr, 100mm, 130mm, 5.5-in, 155mm guns; 75mm pack, 105mm incl pack and 12 M-7 SP, 155mm towed and M-109 SP how; 270 107mm, 120mm mor; 57mm, 100mm towed, 8 M-36 90mm SP ATK guns; 75mm, 83mm, 3.5-in RL; 106mm RCL; <i>Cobra</i> ATGW; ZU-23 23mm, 37mm, 60 40mm, 57mm, 15 90mm, 3.7-in AA guns; 24 <i>Crotale</i> SAM. 5 army aviation sqns: 1 liaison sqn with 30 <i>Saab Supporter</i> lt ac; 4 hel sqns. Indep army observation flts with 40 O-1E ac, 12 Mi-8, 35 <i>Puma</i> , 20 <i>Alouette</i> III, 15 Bell 47G hel. (On order: <i>TAM</i> med tks; M-113 APC; 24 <i>TOW</i> ATGW launchers.) RESERVES: 500,000.

Navy	Navy
<p>Navy: 47,000, incl naval air force. 8 ex-Sov F-class submarines. 1 ex-Br <i>Majestic</i>-class aircraft carrier (capacity 18 <i>Sea Hawk</i>, 4 <i>Alize</i>; converting to <i>Sea Harrier</i>). 1 ex-Br <i>Fiji</i>-class cruiser (trg). 2 ex-Sov <i>Kashin</i>-class destroyers with 4 <i>Styx</i> SSM; SA-N-1 SAM, 1 hel. 24 frigates; 6 <i>Leander</i> with <i>Seacat</i> SAM, 1 hel 2 ex-Br <i>Whitby</i> with <i>Styx</i> SSM; 12 ex-Sov <i>Petya</i> II; 4 trg (3 ex-Br <i>Leopard</i>, 1 <i>Black Swan</i>).</p> <p>3 ex-Sov <i>Nanuchka</i> corvettes with <i>Styx</i> SSM SA-N-4 SAM. 16 ex-Sov <i>Osa</i>-I/II FAC(M) with <i>Styx</i> SSM. 1 <i>Abhay</i>, 3 SDB-2 large patrol craft. 6 ex-Sov <i>Natya</i> ocean, 4 ex-Br <i>Ton</i> coastal, 4 ex-Br <i>Ham</i> inshore minesweepers. 1 ex-Br, 6 ex-Sov <i>Polnocny</i> LCT, 6 LCU. (On order: 4 SSK-1500 submarines, 2 <i>Kashin</i>-type destroyers, 5 <i>Godevari</i> (modified <i>Leander</i>) frigates, 4 <i>Nanuchka</i> corvettes, 6 <i>Polnocny</i> LCT.)</p> <p>NAVAL AIR FORCE: (2,000); 33 combat aircraft, 27 armed hel. 2 attack sqns with 20 <i>Sea Hawk</i> (10 in carrier) 1 ASW sqn with 5 <i>Alize</i> 1050 (4 in carrier). 2 MR sqns with 5 <i>Super Constellation</i>, 3 Il-38 <i>May</i>. 5 ASW hel sqns with 11 <i>Sea King</i>, 5 Ka-25, 11 <i>Alouette</i> III. 1 SAR/liaison hel sqn with 10 <i>Alouette</i> III. 3 trg/comms sqns with 7 HJT-16 <i>Kiran</i>, 4 <i>Vampire</i> T-55, 10 <i>Islander</i>, 1 <i>Devon</i>, 2 <i>Seahawk</i> ac; 4 Hughes 300 hel. (On order: 8 <i>Sea Harrier</i> EGA, 3 Il-38 MR, 6 <i>Islander</i> trg ac.) Bases: Western Fleet: Bombay, Goa, Cochin. Eastern Fleet: Vishakapatnam, Calcutta, Port Blair.</p>	<p>Navy: 13,000; 5 combat ac, 6 armed hel. 6 submarines: 2 <i>Agosta</i>, 4 <i>Daphne</i>. 5 SX-404 midget submarines. 1 ex-Br <i>Dido</i> cruiser (cadet trg ship). 8 destroyers: 4 ex-US <i>Gearing</i> with <i>ASROC</i> ASW; 4 ex-Br (1 <i>Battle</i>, 1 CH, 2 CR). 6 large patrol craft: 1 <i>Town</i>, 5 ex-Ch <i>Hainan</i>. 12 ex-Ch <i>Shanghai</i>-II FAC (G). 4 ex-Ch <i>Huchwan</i> hydrofoil FAC (T) <. 19 coastal patrol craft: 1 <i>Spear</i>, 18 M-55 Type 6 ex-US <i>Adjutant</i> and 268-class coastal MCM. 1 ex-US <i>Mission</i> underway replenishment tanker.</p> <p>NAVAL AIR: 2 ASW/MR sqns with 3 <i>Atlantic</i>, 2 HU-16B with AM-39 ASM. 2 ASW/SAR hel sqns with 6 <i>Sea King</i> ASW with AM-39, 4 <i>Alouette</i> III. ASM: AM-39 <i>Exocet</i>.</p> <p>Base: Karachi.</p> <p>RESERVES: 5,000.</p>
Air Force	Air Force
<p>Air Force: 113,000; some 614 combat aircraft 4 lt bbr sqns with 50 <i>Canberra</i> B(1)58, B(1)12 10 FGA sqns: 3 with 50 Su-7BM/KU; 3 with 48 <i>Hunter</i> F-56/-56A; 1 with 16 <i>Jaguar</i></p>	<p>Air Force: 17,600; 220 combat aircraft. 1 lt bbr sqn with 11 B-57B (<i>Canberra</i>). 3 FGA sqns: 1 with 17 <i>Mirage</i> IIIED; 2 with 38 <i>Mirage</i> 5PA/DP.</p>

GR-1, 2 T-2; 2 with 50 HF-24 *Marut*; 1 with 10 MiG-23BM (*Flogger F*) and MiG-23UM (*Flogger C*) forming, 2nd to form early 1982.

15 AD/FGA sqns with 300 MiG-21/FL/PFMA/MF/bis/U.

4 interceptor sqns with 80 *Ajeet* (*Gnat Mk II*).

1 recce sqn with 8 *Canberra* PR-57 (to be replaced by MiG-25).

4 hel sqns with some 100 *Cheetah* (*Lama*) (replacing 20 *Krishak* and 10 *Auster* ac).

3 trg and conversion sqns with *Canberra* T-4/T-13/T-67, *Hunter* F-56/T-66, MiG-21U.

10 tpt sqns: 2 with 31 C-119G, An-32; 2 with 30, An-12; 2 with 24 DHC-3, 3 with 36 C-47, An-32; 1 with 20 DHC-4.

1 comms sqn with 2 Tu-124, 16 HS-748 M.

2 liaison flts with 16 HS-748, 4 C-47.

9 tpt hel sqns: 5 with 60 Mi-4, 4 with 52 Mi-8.

3 liaison hel sqns with 60 *Chetak* (*Alouette III*).

Trainers incl 65 HT-2, 170 *Kiran* 1/1A, 15 *Marut* Mk IT, 10 HPT-3 (replacing HT-2) 45 TS-4 *Iskra*, 27 HS-748 ac, *Chetak* hel.

AAM: AA-2 *Atoll*.

ASM: AS-30.

20 SAM sqns with 120 SA-2/-3.

(On order: 85 *Jaguar* (45 to be locally built*), 62 MiG-23BM, 13 MiG-23UM, MiG-21bis, 80 *Ajeet* (*Gnat Mk 2*) fighters; 8 MiG-25 recce; 40 An-32, 10 HS-748 tpts; 40 *Iskra*, 90 *Kiran* Mk 2 trg ac; Mi-8, 45 *Chetak* hel.)

Para-Military Forces: About 200,000 Border Security Force, 100,000 in other organizations. Coastguard: 2 ex-Br Type 14 frigates, 2 FAC (P), 5 *Poluchat* FAC (P), 4 *Alouette III* hel. (On order: 3 coastal patrol vessels.)

8 interceptor/FGA sqns with 144 MiG-19/F-6.

1 recce sqn with 10 *Mirage IIIRP*.

2 tpt sqns: 1 with 14 C-130B/E, 1 L-100; 1 with 1 *Falcon* 20, 1 F-27, 1 *Super King Air*, 1 *Bonanza*, 1 L-23 ac; 1 *Puma* hel.

1 SAR hel sqn with 10 HH-34B, 14 *Alouette III*.

1 utility hel sqn with 4 *Super Frelon*, 12 Bell 47G.

1 trg sqn with 20 T-33A, 4 MiG-15UTI.

Other trainers incl 3 *Mirage IIIDP*, 87 *Supporter*, 35 T-37C, 24 *Shenyang* FT-5 (MiG-17U).

AAM: *Sidewinder*, R-530, R-550 *Magic*.

(On Order: 15 F-16, 32 *Mirage* 5, 18 *Mirage III* FGA; 30 *Supporter*, Reims FTB-337 trg ac.)

RESERVES: 8,000.

Para-Military Forces: 109,100: 22,000 National Guard, 65,000 Frontier Corps, 15,000 Pakistan Rangers, 2,000 Coastguard, 5,100 Frontier Constabulary.

KRISIS ARAB-ISRAEL DAN USAHA PERDAMAIAN ARAB

O. ABDUL RACHMAN*

Krisis Arab-Israel bermula dengan pembentukan negara Israel di wilayah Palestina yang sudah berpenduduk bangsa Palestina-Arab. Krisis ini mulai pada tahun 1947 dan tidak berkesudahan sampai sekarang.

Dalam waktu tiga puluh lima tahun peperangan meletus sampai empat kali. Tiap kali peperangan dihentikan dengan gencatan senjata yang diprakarsai oleh pihak ketiga, yaitu PBB. Tidak pernah berakhir dengan kemenangan satu pihak dan kekalahan pihak lain.

Skenario yang berlaku di pentas Timur Tengah memperlihatkan Israel di satu pihak, yang bersatu dan terdorong untuk mempertahankan hak hidupnya sebagai bangsa dan negara, dibantu oleh negara-negara Barat, terutama Amerika Serikat. Di pihak lain tampak negara-negara Arab yang memperlihatkan kondisi lemah karena tidak sempat menyusun front persatuan dan kesatuan karena antara pemimpin-pemimpin Arab terdapat rasa curiga mencurigai. Peperpecahan di kalangan Arab itu terjadi baik di waktu berlangsungnya perang maupun dalam usaha perdamaian Arab untuk menyelesaikan situasi krisis yang tidak berkesudahan itu.

SOLIDARITAS ARAB DI WAKTU PERANG

Pada tahun 1947-1948 terjadi perang Arab-Israel yang pertama. Pembentukan negara Israel dilakukan dalam wilayah yang sudah berpenghuni Arab. Akibat kedatangan orang-orang Yahudi bersama organ-organ teror dan satuan-satuan tentara sebagian bangsa Arab terdesak dan bahkan terusir dari kampung halaman mereka.

* Staf CSIS.

Di luar wilayah Palestina pasukan gabungan dari lima negara Arab bertekad untuk menghancurkan negara Israel. Akan tetapi tentara gabungan Arab itu terpecah karena kurang persiapan dan karena pertentangan-pertentangan di kalangan markas besarnya. Hanya Legiun Arab dari kerajaan Transyordania segera menyeberangi Sungai Yordan dan menduduki Tepi Barat Sungai Yordan serta kota Yerusalem bagian timur.

Ketika perang yang pertama itu berakhir, negara Israel telah berdiri tegak dan diakui oleh negara-negara barat, terutama Amerika Serikat. Negara Yahudi ini terletak di tengah-tengah negara-negara Arab yang rakyatnya berperasaan anti Israel. Semangat rakyat banyak di negara-negara Arab itu menonjolkan solidaritas, akan tetapi sayang pemimpin-pemimpin mereka tidak dapat mengandalkannya. Di beberapa negara Arab perwira-perwira muda yang kecewa karena kalah perang bangkit dan berhasil menggulingkan pemerintah-pemerintah kerajaan yang dianggap bertanggung jawab atas kekalahan itu.

Di Mesir sejumlah perwira muda berhasil menggulingkan pemerintah kerajaan pada tahun 1952. Ke dalam oleh pimpinan baru itu diambil tindakan-tindakan anti-korupsi dan disusun rencana untuk memperbaiki nasib rakyat banyak. Keluar, Nasser mengambil kebijaksanaan anti penjajah yaitu Inggris dengan memfokuskan perhatian bangsa pada Terusan Suez yang merupakan lambang kekuasaan Inggris dan Perancis. Politik anti penjajah dan anti Inggris itu disambut hangat bukan saja oleh rakyat Mesir tetapi juga oleh rakyat banyak di lain-lain negara Arab.

Pada tahun 1956 terjadi perang Arab-Israel yang kedua. Pasukan-pasukan Inggris, Perancis dan Israel menyerbu ke jurusan Terusan Suez untuk menguasainya kembali. Sangat menarik perhatian bahwa perang kedua ini dihentikan berkat kerja sama antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Di bawah tekanan mereka dan PBB, pasukan-pasukan Inggris, Perancis dan Israel di tarik mundur ke pangkalan mereka masing-masing. Sesudah itu pemerintah Mesir dapat melanjutkan konsolidasinya untuk membangun negaranya. Dengan bantuan blok Timur, terutama Uni Soviet dan Cekoslowakia, Mesir mendapatkan persenjataan mutakhir. Dengan bantuan Uni Soviet pula dibangun Bendungan Aswan yang bermanfaat bagi pelaksanaan rencana pertanian.

Program pembangunan Mesir ini disebut Sosialisme Arab yang membangkitkan hati nurani golongan-golongan di negara-negara Arab lainnya. Akan tetapi di Mesir sendiri pelaksanaan sosialisme Arab itu belum jelas bentuk dan arahnya. Dalam periode ini Nasser terlibat dalam perang di Yaman Selatan melawan Yaman Utara yang didukung Arab Saudi. Salah satu

peristiwa pertikaian antar Arab yang melemahkan solidaritas dan perjuangan Arab.

Pada tahun 1967 terjadi perang Arab-Israel yang ketiga. Pada Pertemuan Puncak Arab enam bulan sebelumnya (1966) waktu Nasser ingin membicarakan koordinasi Arab untuk menghadapi Israel, konperensi dibubarkan tanpa menghasilkan sesuatu. Perang ketiga ini merupakan debakel besar bagi negara-negara Arab. Di antara mereka tidak terdapat koordinasi sama sekali. Tentara Israel menyerbu Sinai sampai pada Terusan Suez. Demikianpun Israel menyerbu Yordania dan berhasil menguasai sektor Arab kota Yerusalem dan Tepi Barat Sungai Yordan. Dalam perang itu Suriah kehilangan ketinggian Golan.

Ada dua masalah yang timbul sebagai akibat kekalahan Arab itu. Pertama, gejala negara-negara Arab untuk meningkatkan posisi anti-Amerika, sedangkan pihak Amerika juga menjalankan politik yang mandiri, tanpa konsultasi dengan Uni Soviet. Kedua, sebagai akibat kekalahan militer negara-negara Arab, pejoang-pejoang Palestina yang tergabung dalam bermacam-macam organisasi mulai mengadakan perenungan kembali. Mereka bertanya apakah perjuangan kemerdekaan Palestina digantungkan pada negara-negara Arab saja, atau perlukah disusun program perjuangan yang akan dilakukan oleh bangsa Palestina sendiri.

Sejak akhir 1967 terdapat pimpinan baru dalam Organisasi Pembebasan Palestina (PLO), sebuah organisasi yang merupakan gabungan sebelas badan perjuangan yang terdiri dari unsur-unsur konservatif seperti Al Fatah dan unsur-unsur kiri seperti Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP) dan sebagainya. Sejak itu pula PLO melancarkan operasi-operasi gerilya dan teror yang menarik perhatian dunia luas dan perhatian rakyat banyak di negara-negara Arab yang menjadi sadar bahwa perjuangan melawan Israel masih berlangsung terus.

Di bidang usaha perdamaian terdapat dua usaha, yaitu Resolusi 242 Dewan Keamanan PBB (1967) dan rencana perdamaian yang diprakarsai Menlu Amerika Serikat William Rogers. Kedua usaha ini mencakup pemikiran yang sama. Berdasarkan kesadaran pemerintah-pemerintah Arab bahwa Israel tidak dapat dikalahkan melalui perjuangan bersenjata, maka pihak Arab bersedia untuk mengakui Israel dalam tapal-tapal batas yang berlaku sebelum terjadi perang tahun 1967. Akan tetapi Israel dalam suasana menang perang tidak bersedia untuk menarik pasukan-pasukannya ke belakang perbatasan pra-perang. Dengan alasan security, Israel menuntut supaya perbatasannya ditinjau kembali dengan menambah wilayahnya dengan bagian-bagian tertentu wilayah Arab. Sikap Israel itu tidak dapat diterima oleh negara-negara Arab yang sebenarnya sudah melepaskan tuntutan semula

mereka agar Israel dihapuskan saja. Dengan demikian kedua usaha perdamaian itu gagal mencapai sasarannya.

Selanjutnya pimpinan baru PLO mengumumkan kebijaksanaan baru. PLO akan memperjuangkan negara Palestina yang non-Zion, sekuler dan demokratis di mana orang-orang Yahudi dan Arab akan mempunyai persamaan hak dan kewajiban. Rumusan ini dipertahankan pada Kongres PLO yang keempat tahun 1968 dan pada kongres-kongres berikutnya, seperti pada kongres PLO yang keduabelas tahun 1974.

Akan tetapi milintasi pejuang-pejuang PLO itu juga mengakibatkan pertentangan dengan Pemerintah Yordania dan kemudian dengan Pemerintah Libanon. Terjadi pertempuran-pertempuran sengit di Yordania yang memaksa PLO untuk pindah ke Libanon. Akan tetapi di sinipun terjadi pertarungan senjata dengan pejoang-pejoang Kristen yang konservatif.

PERGANTIAN PIMPINAN

Meninggalnya Nasser pada tahun 1970 membawa perubahan besar dalam perkembangan krisis Arab-Israel. Sebelumnya Nasser berwibawa di Dunia Arab sebagai pemimpin Arab. Arab Saudi berusaha untuk mengisi kevakuman yang terjadi akibat kejadian itu. Di satu pihak Arab Saudi mengandalkan hubungan baiknya dengan Amerika Serikat untuk membuatnya lebih mengerti aspirasi Arab, dan di lain pihak ia berusaha untuk menenteramkan negara-negara Arab yang radikal.

Kebetulan juga bahwa pimpinan di Mesir berpindah tangan ke Anwar Sadat yang dipandang lebih moderat dari pada Nasser. Lebih lagi pada tahun 1971 Anwar Sadat menangkap Wakil Presiden Ali Sabry yang terlalu pro Moskwa. Sebagai akibatnya hubungan antara Mesir dan Uni Soviet makin memburuk. Pada tahun 1972 penasihat-penasihat dan teknisi Soviet diusir dari Mesir.

Begitu juga di Suriah, Presiden Salah Jadid yang terlalu kiri digulingkan oleh Hafiz Asad yang waktu itu lebih moderat. Kerja sama antara Arab Saudi, Mesir dan Suriah dikembangkan untuk menarik simpati rakyat banyak Arab dengan mengusahakan agar Israel menarik pasukannya. Asumsi ini diajukan oleh Arab Saudi karena hubungan baiknya dengan Amerika Serikat. Akan tetapi usaha Arab Saudi itu tidak mendapat tanggapan dari Amerika Serikat. Sementara itu baik Mesir maupun Suriah berusaha untuk memperkuat angkatan perangnya. Pada tahun 1971 Mesir menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerja Sama dengan Uni Soviet.

Dengan Suriah Mesir mendirikan Komando Gabungan yang merupakan contoh pertama solidaritas Arab di bidang militer, ekonomi dan politik.

Pada bulan Oktober 1973 terjadi perang Arab-Israel yang keempat. Dengan kejutan strategis tentara Mesir menyeberangi Terusan Suez dan berhasil maju di Sinai. Demikian pun Suriah berhasil mencapai kemajuan-kemajuan. Akan tetapi dalam serangan balasan tentara Israel berhasil memukul mundur tentara Suriah dan kemudian mengepung tentara Mesir di Sinai. Israel bahkan berhasil mengadakan serangan ke arah kota-kota Mesir dan Damaskus.

Perang Oktober itu dihentikan dengan Resolusi Dewan Keamanan No. 338, yang memerintahkan penghentian tembak menembak dan menyerukan kepada semua pihak yang bersangkutan agar sesuagencatan senjata itu mulai dilaksanakan Resolusi Dewan Keamanan No. 242 lengkap dengan semua bagiannya.

Perang Oktober 1973 yang sebenarnya merupakan perang dua negara Arab, yaitu Mesir dan Suriah, mendapat dukungan di bidang ekonomi maupun politik dari negara-negara Arab lainnya. Negara-negara pengekspor minyak Arab mengenakan embargo minyak terhadap Amerika Serikat dan negara-negara yang mendukung Israel dan melipatgandakan harga minyak. Minyak ternyata senjata ekonomi yang ampuh. Di bidang politik diplomat-diplomat Arab mengadakan lobbying di negara-negara sahabat mereka untuk menarik simpati negara-negara lain pada perjuangan Arab.

Lebih dari itu, dalam perang Oktober waktu Israel memerlukan persenjataan baru untuk menggantikan senjata-senjata yang hancur karena perang, negara-negara Eropa Barat melarang pengangkutan senjata melalui daratan Eropa. Pesawat-pesawat Amerika Serikat terpaksa menggunakan kepulauan Azores untuk mengisi bahan bakar.

USAHA PERDAMAIAN SETELAH 1973

Situasi strategis setelah 1973 berlainan sekali dengan situasi sebelumnya. Di pihak Arab tampak semangat menang karena senjata ekonomi berupa minyak terbukti ampuh sekali. Di bidang politik rakyat banyak di negara-negara Arab memang selalu bersatu dalam semangat anti-Israel. Pemerintah-pemerintah Arab sekarang juga merasa bersatu. Situasi ini sangat menguntungkan PLO. Pada Konperensi Puncak Arab di Rabbat 1974, PLO diakui oleh semua pemerintah Arab sebagai satu-satunya wakil bangsa Palestina. Setahun kemudian Majelis Umum PBB juga ikut mengakui PLO sebagai wakil tunggal bangsa Palestina.

Sebaliknya bangsa Israel, walaupun berhasil dalam serangan balasan militernya, merasa lebih terancam kelangsungan hidupnya karena dikepung oleh negara-negara Arab yang merasa menang itu.

Dalam iklim strategis serupa itu, Menlu Amerika Serikat Kissinger mulai mengadakan diplomasi bolak-baliknya. Dia berusaha memperoleh legitimasi Israel dari negara-negara Arab sambil menjanjikan bantuan ekonomi dan lain-lain kepada negara-negara Arab yang membutuhkannya. Lebih keras lagi ia berusaha untuk menarik sebanyak mungkin negara Arab menjadi sahabat Amerika. Di Mesir tugasnya ringan karena Anwar Sadat memang sudah berniat untuk mengurangi, kalau perlu bahkan menghentikan, hubungan Mesir dengan Uni Soviet. Peranan Arab Saudi sudah jelas karena sejak meninggalnya Nasser negara itu berusaha meyakinkan Amerika Serikat untuk menekan Israel agar memperlunak sikapnya.

Akan tetapi tugas diplomasinya di Israel berat karena menghadapi sikap keras. Lagi dengan alasan security, Israel berkeberatan untuk menarik pasukannya ke perbatasan yang berlaku sebelum perang 1967. Demikian pun Israel bersikeras terhadap PLO yang dianggapnya sebagai organisasi teror, padahal bangsa Palestina yang tinggal di daerah-daerah yang didudukinya telah mengakui PLO sebagai wakil mereka.

Dalam pada itu di Mesir Anwar Sadat menghadapi situasi ekonomi yang memburuk, sedangkan di bidang politik terdapat golongan-golongan yang tidak menyetujui kebijaksanaannya yang menyimpang dari arah politik mending Nasser. Dalam keadaan semacam itu makin terasa oleh Anwar Sadat bahwa Mesir harus mencari perdamaian dengan Israel agar dapat mengatasi kesulitan-kesulitan dalam negerinya.

Maka pada tahun 1977 Anwar Sadat pergi ke Israel untuk menawarkan kesediaan Mesir untuk berdamai dengan Israel. Tindakan berani Anwar Sadat itu disambut dengan hangat oleh Amerika Serikat dan Israel. Pada tahun 1978 diadakan pembicaraan di Camp David antara Mesir dan Israel di bawah naungan Presiden Amerika Serikat Carter. Pada tahun 1979 ditandatangani Perjanjian Perdamaian antara Mesir dan Israel.

Usaha perdamaian Mesir yang bertindak sendiri itu ditentang keras oleh negara-negara Arab lain. Setelah perjanjian perdamaian tersebut ditandatangani, hampir semua negara Arab memutuskan hubungan diplomatik dengan Mesir dan Arab Saudi juga menghentikan bantuan keuangan yang diberikannya setiap tahun sejak akhir perang 1967. Negara-negara Arab mengambil sikap keras itu karena berpendapat bahwa perjanjian perdamaian itu tidak merupakan suatu penyelesaian yang menyeluruh dan hanya menguntungkan Israel.

Pada tahun 1979 di samping perjanjian perdamaian Mesir-Israel itu terdapat dua perkembangan strategis lain. Yang pertama adalah revolusi Islam di Iran yang berhasil menggulingkan Shah Pahlevi, seorang sekutu Amerika Serikat yang sejati. Kemudian mahasiswa-mahasiswa Iran menyerbu Kedutaan Besar Amerika Serikat di Teheran, ibukota Iran, dan menyandera para diplomat Amerika beserta stafnya. Kedua, sebanyak delapan puluh ribu pasukan Soviet menyerbu Afghanistan baik dengan operasi lintas darat maupun lintas udara. Pemerintah Hafiz Amin digulingkan dan diganti oleh Babrak Karmal yang lebih dipercaya oleh Uni Soviet.

Perkembangan di Iran itu telah membuat pemerintah-pemerintah Arab yang konservatif sangat prihatin karena mula-mula ternyata berhasil menghimpun kekuatan revolusioner untuk menggulingkan Shah Iran. Hal itu merupakan sebab utama terbentuknya Dewan Kerja Sama Teluk yang terdiri dari Arab Saudi, Kuwait, Bahrain, Oman, Qatar dan Uni Emirat Arab. Di samping itu tampak juga usaha kerja sama antara Irak dan Arab Saudi, yang tadinya merupakan antagonis-antagonis karena corak sosialis Irak.

Pecahnya perang antara Irak dan Iran pada bulan September 1980 juga harus dilihat dalam rangka bahaya geo-strategis dari Iran.

Selanjutnya penyerbuan Soviet ke Afganistan dilihat oleh Amerika Serikat dan negara-negara Barat lain sebagai gejala ekspansi Soviet ke kawasan Teluk Parsi yang kaya akan minyak, padahal negara-negara industri Barat dan Jepang tergantung pada minyak itu. Pada bulan Januari 1980 Presiden Carter mengecam tindakan Soviet itu dan mengancam bahwa Amerika Serikat akan bertindak keras-kalau perlu dengan angkatan perang-terhadap pihak ketiga yang berusaha menguasai kawasan Teluk. Ia mengutamakan ancaman Soviet dalam menyusun kebijakan politik luar negerinya. Demikian pun Presiden Reagan yang menggantikannya.

Menteri Luar Negeri Haig mengadakan kunjungan ke Timur Tengah pada permulaan tahun 1981 untuk menghimpun potensinya ke dalam konsensus strategis bahwa bahaya utama adalah gejala ekspansi Uni Soviet. Akan tetapi usahanya itu kurang berhasil. Pada umumnya pemerintah-pemerintah Arab ternyata tetap berpegang pada pendirian semula mereka bahwa Israellah musuh utama mereka. Invasi Soviet tersebut memang dibicarakan dalam Konperensi Islam di Islamabad, di Mekkah dan di Taif, akan tetapi fokus pembicaraan adalah Israel. Masalah Afghanistan hanya disebut dalam satu dua paragraf saja.

Pelaksanaan perdamaian antara Israel dan Mesir dalam bidang pertukaran dutabesar tidak menemui kesulitan. Begitu pula pembebasan

Gurun Sinai secara bertahap oleh Israel untuk diserahkan kembali kepada Mesir.

Tetapi terdapat peristiwa-peristiwa lain yang menimbulkan keragu-raguan terhadap itikad baik Israel. Di Tepi Barat Sungai Yordan, Israel mendirikan pemukiman-pemukiman baru untuk orang-orang Yahudi. Dari ucapan-ucapan pembesar-pembesar Israel dapat ditarik kesimpulan bahwa Israel ingin menjadikan Tepi Barat Sungai Yordan bagian wilayahnya dengan menggunakan nama Yudea dan Samaria. Begitu pula kota Yerusalem dijadikan ibukota Israel dan ini berarti bahwa bagian Arabnya tidak akan dikembalikan seperti diserukan dalam Resolusi 242. Selain itu Israel menganeksasi ketinggian Golan dan pesawat-pesawat terbangnya menghancurkan instalasi nuklir Irak yang dianggap dapat membahayakan keamanan nasionalnya. Rupanya Israel merasa dirinya cukup kuat untuk bertindak semaunya dan di mana saja demi kepentingan sekuritinya tanpa mengindahkan pendapat pihak-pihak lain.

Dalam suasana tidak menentu mengenai berhasil atau tidaknya pelaksanaan perdamaian Israel-Mesir, maka pada tanggal 7 Agustus 1981, Arab Saudi menawarkan rencana perdamaian yang terdiri dari delapan pasal:

- (1) penarikan mundur Israel dari semua wilayah Arab yang didudukinya sejak 1967, termasuk Yerusalem Timur;
- (2) pemindahan semua pemukiman Israel yang didirikan sejak 1967;
- (3) menjamin kebebasan melakukan ibadah dan menyelenggarakan upacara keagamaan untuk semua agama di tempat-tempat suci di Yerusalem;
- (4) penegasan kembali hak bagi orang-orang Palestina untuk kembali dan hak atas pampasan bagi mereka yang tidak mau kembali;
- (5) menempatkan wilayah Tepi Barat Sungai Yordan dan Jalur Gaza di bawah pengawasan PBB selama satu periode yang tidak boleh melebihi beberapa bulan;
- (6) mendirikan Negara Palestina yang merdeka dan berdaulat dengan Yerusalem sebagai ibukota;
- (7) mengakui hak hidup dengan damai bagi semua negara di kawasan ini;
- (8) pelaksanaan prinsip-prinsip ini supaya dijamin oleh PBB atau beberapa negara anggotanya.

Seperti Perjanjian Camp David, begitupun Rencana Perdamaian Arab Saudi yang diumumkan oleh Pangeran Fahd itu tidak diterima oleh semua negara Arab. Dunia Arab tetap terpecah-belah. Negara-negara di sekitar Teluk Parsi, anggota Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk, pada umumnya menerima baik rencana Fahd itu. Begitu juga Raja Hussein dari Yordania bersedia untuk mengadakan perundingan dengan Israel berdasarkan rencana 8 pasal itu. Sebaliknya Irak, Libia dan Suriah menolak inisiatif Arab Saudi itu, se-

sedangkan Mesir mengatakan bahwa politik perdamaian melalui Camp David masih tetap berlaku.

Pada Pertemuan Puncak Arab yang diadakan di Maroko bulan Nopember 1981 rencana perdamaian Arab Saudi itu juga menjadi bahan pembicaraan. Tetapi beberapa jam setelah pembukaannya, Raja Hassan menutupnya kembali, antara lain karena terjadi perselisihan yang sengit mengenai hal itu. Alasan lain ialah bahwa banyak kepala negara tidak hadir, termasuk Presiden-presiden Suriah, Libya dan Aljazair. Bahkan Raja Khaled dari Arab Saudi tidak dapat hadir karena kesehatannya tidak mengijinkannya.

BERHASILKAH RENCANA PERDAMAIAN ARAB SAUDI?

Mengenai rencana perdamaian 8 pasal itu Pangeran Fahd mengatakan bahwa tiada unsur-unsur baru karena isinya telah tercakup dalam resolusi-resolusi dan perundingan-perundingan terdahulu.

Maka timbullah pertanyaan dapatkah rencana ini diterima oleh Israel. Sebagai reaksi pertama Israel menyatakan menolak rencana perdamaian Arab Saudi itu. Hal itu dapat diduga sebelumnya karena Israel telah melakukan beberapa tindakan, seperti menetapkan Yerusalem sebagai ibukotanya, menambah pemukiman Yahudi di tepi barat Sungai Yordan dengan alasan bahwa tepi barat itu dahulu kala adalah Yudea dan Samaria, daerah-daerah yang tidak terpisahkan dari wilayah Israel. Lebih lagi mengenai pembentukan negara Palestina dengan Yerusalem sebagai ibukota, sudah dapat dipastikan bahwa Israel tidak akan menerimanya.

Sudah dapat diperhitungkan bahwa rencana perdamaian ini akan menemui jalan buntu. Lebih lagi bila usaha Pangeran Fahd itu ditempatkan di tengah-tengah kejadian-kejadian strategis di Timur Tengah.

Dalam rangka perang Irak-Iran terdapat rasa solidaritas antara Irak dan negara-negara kerajaan Arab yang konservatif seperti Yordania, Arab Saudi, Kuwait, Bahrain dan Uni Emirat Arab. Negara-negara konservatif ini mempunyai dana berlimpah yang dapat digunakan untuk membantu Irak. Akan tetapi Irak kurang mampu dalam menghadapi Iran.

Iran mendapat dukungan dari Suriah yang terlibat dalam konfrontasi dengan Yordania. Pergolakan dalam negeri seperti huru hara di kota Hama tidak meringankan beban Suriah. Tetapi yang menarik perhatian adalah bahwa Iran mampu menghimpun kekuatan tentara dan badan-badan perjuangan untuk menghadapi Irak.

Di Libanon terjadi perang dahsat antara pasukan-pasukan Kristen yang dibantu Israel di satu pihak dan pasukan-pasukan PLO, pasukan-pasukan Suriah dan pasukan-pasukan tentara Libanon di lain pihak.

Peranan PLO sebagai badan perjuangan yang mandiri makin meningkat citranya. Sikap bangsa Palestina di daerah pendudukan tergambar dalam tindakan-tindakan anti-Israel. Di Amerika telah terdengar suara-suara, misalnya dari bekas Presiden Ford dan Carter sekembali mereka dari pemakaman mendiang Sadat, bahwa Amerika Serikat sebaiknya mengajak bicara PLO. Begitu juga di Eropa Barat dan Jepang telah terdapat kantor-kantor perwakilan PLO sebagai perlambang bahwa di negara-negara itu pemerintah-pemerintah telah menyadari bahwa penyelesaian krisis Arab-Israel akan dicapai bila masalah Palestina dapat diatasi.

Krisis Arab-Israel sebagai krisis utama bagi Dunia Arab dibarengi dengan krisis-krisis lain, seperti perang Irak-Iran, pergolakan di Libanon dan konfrontasi Yordania-Suriah.

Tetapi tidak boleh dilupakan peranan kedua superpower. Timbul pertanyaan bagaimana peranan Soviet di Afganistan, adakah tekad untuk terus menyerbu kawasan Teluk, dan bagaimana peranan Amerika Serikat yang berusaha menghimpun konsensus strategis untuk menghadapi ancaman Soviet. Baru Israel menerima rencana Amerika itu, sedangkan negara-negara Teluk Arab Saudi, Kuwait dan Bahrain tidak mau terseret dalam konfrontasi militer superpower. Mereka minta kepada kedua superpower agar tidak menggunakan kawasan Teluk sebagai medan pertarungan.

Demikianlah menurut ulasan ini timbul gambaran bahwa kawasan Timur Tengah akan tetap terlibat dalam krisis yang tidak ada habis-habisnya, walaupun memang ada usaha perdamaian Arab, karena di antara negara-negara Arab terdapat terlalu banyak perpecahan.

SIKAP POLITIK DAN KEMANUSIAAN AUSTRALIA TERHADAP INDOCINA

Ronald NANGOI*

PENDAHULUAN

Perhatian Australia terhadap kawasan Indocina banyak menyangkut aspek politik dan kemanusiaan sehubungan dengan ketegangan politik di Indocina serta masalah kemanusiaan berupa arus pengungsi Indocina. Australia memusatkan perhatiannya pada kedua aspek ini untuk menunjukkan tanggung jawab regionalnya. Sikap politiknya yang menonjol adalah perubahan sikapnya terhadap rezim Kamboja, yaitu ia telah menarik pengakuannya atas rezim Pol Pot sebagai rezim resmi di Kamboja. Mengenai aspek kemanusiaan, Australia telah menerima pengungsi Indocina dalam jumlah yang besar (sekitar 50 ribu pengungsi).

Kami menganggap pembahasan mengenai sikap-sikap Australia ini penting, karena selain pengakuan terhadap rezim Kamboja merupakan salah satu masalah pokok Indocina dan perlakuan terhadap pengungsi amat menentukan nasib atau "mati-hidupnya" (survival) kelompok manusia, sikap Australia juga mempengaruhi hubungannya dengan negara-negara seperti ASEAN. Dalam pembahasan ini akan terungkap pula arah kebijakan luar negeri Australia khususnya terhadap Indocina.

MASALAH PENGAKUAN AUSTRALIA TERHADAP REZIM KAMBOJA

Pada permulaan tahun 1981, Pemerintah Australia melakukan perubahan sikap yang mendasar dalam masalah Indocina. Pada tanggal 14 Pebruari 1981, Pejabat Menteri Luar Negeri Michael Mackellar, secara resmi mencabut

*Staf CSIS.

pengakuan Australia atas rezim Pol Pot. Perubahan sikap ini sebenarnya telah didahului pernyataan Andrew Peacock pada tanggal 14 Oktober 1980, sewaktu menjabat Menteri Luar Negeri untuk tidak lagi mengakui rezim Pol Pot. Sikap baru itu, terlepas dari hak Pemerintah Australia dalam menentukan atau mengubah sikap, tidak sesuai dengan sikap resminya yang semula. Dalam Sidang Majelis Umum PBB, Australia sejauh itu mendukung rezim Pol Pot sebagai wakil Kamboja di PBB. Sikap Australia ini menunjukkan dukungannya terhadap ASEAN dan negara-negara Barat lainnya yang masih mengakui rezim Pol Pot. Australia juga telah berjanji tidak akan mencabut pengakuannya itu tanpa berkonsultasi terlebih dahulu dengan ASEAN.¹

Latar Belakang Sikap Australia

Menjelang akhir masa jabatan Andrew Peacock sebagai Menteri Luar Negeri Australia, terdapat gejala "dualisme" dalam Pemerintahan Australia, khususnya mengenai masalah Indocina. Di satu pihak, Perdana Menteri Malcolm Fraser berusaha keras untuk terus mendukung rezim Pol Pot, sedangkan di pihak lain, Peacock cenderung menolak sikap itu. Diperkirakan bahwa perbedaan pandangan mengenai masalah Indocina ini menjadi akar pertentangan kedua pemimpin Australia itu.

Peacock dalam bulan Juli 1980, menyatakan bahwa ia mungkin tidak akan mengakui siapapun (Pol Pot maupun Heng Samrin) di Kamboja. Pernyataan Peacock itu ditentang keras oleh Fraser dengan menegaskan bahwa masalah Kamboja merupakan masalah kabinet² dan pemerintah tetap melanjutkan pengakuannya terhadap rezim Pol Pot. Ia memberikan tiga alasan utama sebagai dasar pengakuan tersebut, yaitu: (a) Vietnam tidak menunjukkan tanda-tanda mau menerima suatu penyelesaian secara politis; (b) desakan ASEAN agar Australia tidak mengadakan perubahan sikap terhadap rezim Pol Pot; dan (c) jika Pol Pot tidak diakui lagi, hal itu akan berarti memberikan dukungan kepada Vietnam dan Heng Samrin. Peacock menanggapi tantangan Fraser itu agak emosional dengan mengatakan akan mengundurkan diri dari jabatan Menteri Luar Negeri. Tetapi kemudian ia membatalkan niatnya dan meralat kembali pernyataannya dengan berjanji akan mempertahankan kursi Kamboja di PBB bagi rezim Pol Pot.

Peacock pada waktu itu rupanya menerima keputusan sidang Kabinet Australia, yaitu bahwa Australia melanjutkan pengakuannya atas Pol Pot. Keputusan itu didasarkan atas: (a) jaminan Fraser kepada bekas Perdana Menteri

¹Lihat *Antara*, 30 Nopember 1979.

²Lihat *Antara*, 17 Juli 1980.

Cina Hua Guo Feng di Tokyo; dan (b) rasa simpatik terhadap sikap negara-negara ASEAN. Hal itu berarti bahwa Pemerintah Australia berusaha memelihara hubungan baiknya dengan negara-negara ASEAN dan RRC, yang menilai pencabutan pengakuan atas Pol Pot sebagai pengakuan diam-diam terhadap invasi Vietnam ke Kamboja. Akhirnya pengakuan tersebut dinyatakan Australia dalam Sidang Umum PBB.

Tetapi kemudian terjadi perubahan sikap ketika Australia memutuskan untuk mencabut pengakuannya itu pada saat yang tepat. Peacock mengatakan bahwa Australia tidak bisa memperpanjang pengakuannya atas suatu rezim yang terbukti menjijikkan seperti rezim Pol Pot. Sementara itu ia menjelaskan bahwa pengakuan Australia atas Pol Pot di PBB dimaksudkan untuk: (a) memblokir usaha Vietnam dan Uni Soviet untuk menolak rezim Pol Pot di Majelis Umum PBB; (b) mencegah rezim Heng Samrin mengambil alih kursi di PBB; dan (c) membiarkan jalan terbuka bagi wakil suatu pemerintah yang dipilih secara demokratis.

Masalah Indocina Sebagai Isyu Politik Nasional

Perubahan sikap Australia dalam masalah Indocina itu banyak dipengaruhi oleh suatu faktor intern yang cenderung tidak mengimbangi kepentingan internasional Australia. Di dalam negeri, Pemerintahan Fraser mendapat tekanan dari pihak Oposisi Buruh agar meninjau kembali dukungan diplomatisnya terhadap rezim Pol Pot, karena rezim ini terbukti tidak berperikemanusiaan, dan ini bertentangan dengan ciri khas politik luar negeri Australia yang moralistis. Malahan Partai Buruh telah menegaskan akan menarik pengakuan Australia atas rezim Pol Pot, apabila memenangkan Pemilihan Umum. Partai Buruh ini juga memberi jaminan bahwa pencabutan pengakuan itu tidak berarti mengakui rezim Heng Samrin yang didukung Vietnam.

Landasan perkiraan bahwa faktor intern - yaitu Pemilihan Umum - mempengaruhi sikap Pemerintah Australia dalam masalah Indocina tidak diketahui dengan pasti. Tetapi beberapa petunjuk semakin memperkuat perkiraan tersebut. Pertama, pernyataan untuk mengubah sikap pemerintah itu diajukan pada saat-saat menjelang Pemilihan Umum. Kedua, sikap Peacock jelas sama dengan sikap Partai Buruh, sehingga bisa diduga bahwa pemerintah bermaksud mengimbangi pernyataan Pihak Buruh sebagai usaha untuk menjatuhkan Pemerintah Fraser. Isyu pengakuan terhadap Pol Pot sebagai pembenaran tindakan rezim yang tidak berperikemanusiaan dikuatirkan akan mempengaruhi citra masyarakat Australia terhadap Fraser. Dengan demikian kedudukan partai Fraser akan terpengaruh dalam Pemilihan Umum. Setelah menarik pengakuan terhadap rezim Pol Pot, Partai Buruh malahan menga-

takan bahwa perubahan kebijakan pemerintah itu merupakan kemenangan bagi oposisi. Wakil Ketua Partai Buruh, Lionel Bowen pernah mengatakan kepada pers, bahwa setiap orang harus menyadari kenyataan bahwa tekanan Partai Buruh yang didukung oleh opini masyarakat Australia telah mendesak Pemerintah Fraser untuk mengakhiri pengakuannya terhadap rezim Pol Pot.

Sementara itu Australia mempunyai komitmen internasional berupa dukungan terhadap negara-negara sahabat yang umumnya mendukung rezim Pol Pot. Perubahan sikap Australia bisa memperlemah atau mengisolasi kedudukan internasionalnya. Pemerintah Australia sebenarnya menyadari bahwa berkurangnya satu suara untuk mendukung Pol Pot di PBB tidaklah berpengaruh, tetapi bisa merugikan hubungannya dengan banyak negara Asia. Oleh sebab itu, ia bertindak sesuai dengan sikap mereka, yaitu mendukung rezim Pol Pot.

Walaupun demikian, perubahan sikap Australia dalam masalah Indocina tidak banyak mempengaruhi penyelesaian di Kamboja. Pertama, dilihat dari hasil Sidang Majelis Umum PBB, jauh lebih banyak pendukung daripada penentang Pol Pot. Kemudian Australia tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi Vietnam, misalnya untuk menarik pasukannya dari Kamboja. Tekanan Australia dalam bentuk embargo ekonomi dan kebudayaan yang dilakukan terhadap Vietnam dengan maksud itu ternyata tidak berhasil.

Tantangan Regional

Pada umumnya perubahan sikap Australia itu tidak begitu berpengaruh terhadap ASEAN. Australia masih tetap mendukung Resolusi PBB tentang Indocina tentang: (a) penarikan pasukan Vietnam dari Kamboja; dan (b) penyelesaian masalah Kamboja secara politik. Tetapi yang menjadi masalah adalah bahwa keputusan Australia untuk tidak lagi mengakui Pol Pot yang tidak sesuai dengan sikap semulanya itu bisa mengurangi kepercayaan negara-negara ASEAN khususnya Singapura terhadap Australia, yang ternyata berani mengorbankan janji-janjinya demi kepentingan dalam negerinya.

Wakil Perdana Menteri Singapura, S. Rajaratnam kiranya merupakan tokoh yang paling keras menentang tindakan Pemerintah Australia itu. Rajaratnam antara lain mengecam keputusan tersebut sebagai "noda hitam" bagi Australia serta menimbulkan masalah kepercayaan bagi Australia sebagai sahabat negara-negara Asia Tenggara. Ia menilai tindakan Australia itu merugikan usaha-usaha ASEAN untuk mempertahankan Pol Pot di PBB, karena keputusan itu di samping membenarkan penyerangan Vietnam terhadap Kamboja dan tindakan untuk menggantikan pemerintah yang sah dengan rezim

Heng Samrin, bisa mempengaruhi negara-negara lain dalam pemungutan suara mengenai kursi Kamboja.¹

Kecaman Rajaratnam itu sempat mengejutkan Pemerintah Australia, meskipun tidak merupakan pernyataan resmi Pemerintah Singapura atau ASEAN. Australia memperhitungkannya karena Rajaratnam adalah tokoh berpengaruh dalam perumusan kebijakan luar negeri Singapura, dan Singapura sendiri dikenal sebagai negara yang paling keras suaranya dalam mengemukakan pernyataan-pernyataan luar negerinya di antara negara-negara ASEAN. Oleh sebab itu Pemerintah Australia mengirim Menteri Luar Negeri Anthony Street ke Singapura, di samping untuk menyampaikan undangan Konperensi Persemakmuran terutama untuk menjelaskan sikap Australia mengenai Kamboja. Street berusaha meyakinkan Singapura bahwa Australia tetap mendukung perjuangan ASEAN dalam masalah Kamboja, yaitu agar diselenggarakan suatu konperensi internasional mengenai masalah Kamboja; agar rezim Heng Samrin tidak diakui sebagai pemerintah sah rakyat Kamboja; agar pasukan-pasukan Vietnam ditarik dari wilayah Kamboja; dan agar rakyat Kamboja diberi kesempatan untuk menentukan nasibnya sendiri di bawah pengawasan PBB.

Bagi Singapura, keputusan Australia itu kiranya menantang kepercayaan orang akan rezim Pol Pot yang terguling itu. Negara-negara lain bisa terpengaruh dalam pemungutan suara mengenai kursi Kamboja, sehingga mempersulit usaha ASEAN untuk mendukung kursi Pol Pot. Di samping itu, sikap Australia secara tidak langsung mendukung usaha Vietnam dan Uni Soviet agar kursi Kamboja dikosongkan untuk memudahkan usaha mereka mendukung Heng Samrin. Rajaratnam mengecam Street bahwa Australia telah meningkatkan tantangan Uni Soviet di Asia Tenggara dan memudahkan Vietnam meneruskan ambisi Uni Soviet di kawasan itu.

Terdapat keyakinan di kalangan pemimpin Singapura bahwa pengosongan kursi Kamboja di PBB merupakan permulaan bagi rezim Heng Samrin untuk menempatnya. Dalam Sidang Majelis Umum PBB (23 September 1980) Menteri Luar Negeri Singapura, S. Dhanabalan menyatakan: "Kita harus menentang setiap usaha untuk mengosongkan kursi Kamboja Demokratik di PBB. Membiarkan kursi Kamboja Demokratik dikosongkan akan membenarkan dan mendorong agresi Vietnam."

Dengan demikian penentangan Rajaratnam terhadap keputusan Pemerintah Australia itu banyak dipengaruhi oleh persepsi Singapura mengenai masalah Kamboja secara menyeluruh. Singapura pada dasarnya melihat masalah Kamboja sebagai akibat ekspansionisme Uni Soviet yang mengandalkan Vietnam sebagai kuasanya (proxy) untuk menguasai Indocina, Vietnam kemudian

¹Lihat *Sunday Times*, 31 Mei 1981.

menempatkan Heng Samrin sebagai pemimpin rakyat Kamboja. Akibatnya RRC semakin melibatkan diri dengan memberikan bantuan militer kepada Khmer Merah untuk mencegah perluasan pengaruh Uni Soviet. Oleh sebab itu, Singapura tidak menginginkan Rezim Heng Samrin menguasai Kamboja. Pertama, rezim ini merupakan ciptaan Vietnam yang merupakan kuasa Uni Soviet; kemudian, pengakuan atas Rezim Heng Samrin akan mengundang reaksi keras atau keterlibatan lebih jauh dari pihak RRC.

KETERLIBATAN AUSTRALIA DALAM MASALAH PENGUNGSI

Berbeda dengan sikapnya dalam masalah politik di Indocina yang kurang memuaskan ASEAN, Australia adalah negara Barat kedua setelah Amerika Serikat yang paling banyak menerima pengungsi Indocina dan membantu negara-negara ASEAN menangani masalah pengungsi sebagai bagian dari krisis politik Indocina. Meskipun demikian, terdapat juga beberapa masalah di dalamnya.

Pemerintah Australia mempunyai perhatian besar terhadap masalah pengungsi di negara-negara ASEAN; apalagi karena pada beberapa waktu yang lalu arus pengungsi ke negara-negara ini meningkat. Menteri Imigrasi dan Suku Bangsa Australia, Michael Mackellar mengatakan bahwa Australia bertanggung jawab terhadap negara-negara pertama yang memberikan perlindungan kepada ribuan pengungsi yang menunggu penampungan. Dalam menangani masalah pengungsi ini, Australia bekerja sama dengan pemerintah negara-negara ASEAN dan Komisaris PBB Urusan Pengungsi. Misalnya dalam tahun 1977/1978 dan 1978/1979, Australia menyumbang A\$ 7,03 juta kepada Komisaris PBB (UNHCR), A\$ 5,3 juta kepada negara-negara yang memberi perlindungan pertama di Asia Tenggara, dan A\$ 250 ribu untuk pusat pemrosesan pengungsi di Indonesia.

Pengungsi Indocina di Australia

Tindak-tanduk para pengungsi Indocina yang telah menetap di Australia rupanya menyenangkan Pemerintah Australia. Mereka dinilai berhasil menetap dengan baik. Mackellar mengatakan: "Mereka (pengungsi) jujur, rajin bekerja dan mampu menghadapi tantangan. Mereka siap mengerjakan pekerjaan yang ditolak sebagian besar golongan masyarakat lain. Dari laporan-laporan ternyata bahwa anak-anak mereka bisa menyesuaikan diri di sekolah." Ketua Dewan Masalah-masalah Kependudukan Australia, Prof. J. Zubrzycki merasa kagum terhadap para pengungsi yang dikatakan: "berani, disiplin dan tegas." Mereka bersedia bekerja kasar, sedangkan penduduk Aus-

tralia sendiri segan mengerjakannya. Dan ternyata orang-orang yang diwawancara bukanlah pemilik-pemilik tanah yang kaya atau pedagang-pedagang di Vietnam, tetapi nelayan-nelayan dan tenaga-tenaga trampil yang bersedia membangun Australia.¹ Mereka diharapkan bisa membantu pembangunan di Australia.

Selain itu, para pengungsi kiranya memenuhi sebagian persyaratan skema imigrasi Australia. Skema tersebut memperkenalkan sistem yang menerima imigran-imigran yang antara lain mempunyai (a) ketrampilan yang dibutuhkan Australia; (b) kemampuan berbicara bahasa Inggris; (c) tingkat pendidikan yang tinggi; (d) umur di antara 23 - 35 tahun; (e) inisiatif dan kepekaan.²

Namun terdapat pendapat bahwa dalam kalangan penduduk Australia masih ada sikap "reserve" terhadap masuknya para pengungsi itu, terutama sebagai akibat masalah pengangguran dan "white policy" yang masih melekat pada sementara kalangan.³ Lagi pula skema persyaratan imigrasi itu perlu dipertanyakan, karena mencerminkan sikap membedakan para pengungsi yang masuk ke Australia. Oleh sebab itu, orang bisa mempersoalkan kemurnian prinsip "kemanusiaan" yang dipakai Australia untuk menerima pengungsi.

Kerja Sama Australia-ASEAN dalam Masalah Pengungsi

Keterlibatan Australia dalam masalah pengungsi Indocina itu amat diperlukan, dan malahan diharapkan agar ditingkatkan. Keterlibatan dalam perang Indocina di masa lalu, wilayah yang masih luas, dan jumlah penduduk yang relatif sedikit ditambah dengan kemampuan ekonomi yang tinggi memungkinkan Australia menampung para pengungsi. Mackellar mengatakan bahwa secara proporsional, Australia telah menampung lebih banyak pengungsi daripada negara-negara lain. Australia telah memainkan peranan penting dengan mengambil dengan pesawat lebih dari 800 pengungsi Indocina setiap bulan.

Walaupun demikian, Australia mengakui juga beban negara-negara ASEAN terhadap pengungsi-pengungsi Indocina. Mackellar mengatakan: "Kami sadar bahwa Malaysia dan Muangthai memikul beban berat dalam masalah pengungsi itu dan kami akan berbuat apa yang bisa kami lakukan agar pengungsi itu dimukimkan kembali di negara-negara ketiga." Sikap

¹Lihat *News Weekly*, 24 Januari 1979.

²Lihat *The Guardian*, 14 Januari 1979.

³Lihat *Far Eastern Economic Review*, 8 Juni 1979.

seperti ini dibuktikan Australia antara lain dengan pemberian sumbangan bagi pembangunan pusat pemrosesan pengungsi di Indonesia serta buat pemeliharaan dan operasinya.

Ada diperkirakan bahwa sebagai akibat pemrosesan para pengungsi ini arus pengungsi meningkat. Duta Besar Vietnam di Indonesia Tran Mij mengatakan bahwa sikap negara-negara Barat hanya menjadi pendorong bagi orang-orang Vietnam untuk meninggalkan negeri mereka. Tetapi seandainya Australia dan negara-negara ASEAN tidak menerima para pengungsi, akan timbul soal mati dan hidup bagi mereka.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, Australia cenderung membatasi jumlah pengungsi yang diterimanya. Meskipun berulang kali mengatakan bahwa dasar penerimaan pengungsi adalah kemanusiaan, negara ini menetapkan syarat bahwa pengungsi akan diterima berdasarkan batas kemampuan ekonominya dan pemukiman bagi pengungsi yang datang secara teratur. Selanjutnya Australia tidak akan menerima seorang pengungsipun dari kapal-kapal samudera, tetapi hanya pengungsi "sejati" dari perahu-perahu kecil yang menyeberangi Laut Cina Selatan yang penuh bahaya ke negara-negara Asia Tenggara. Menurut Tom Critchley sewaktu menjabat sebagai Duta Besar di Indonesia, Australia hanya akan menerima mereka yang berada di tempat-tempat penampungan sementara di kawasan ASEAN, bukan mereka yang terkatung-katung di kapal-kapal. Di samping itu, sebagai kriteria umum Australia hanya akan menerima mereka yang mempunyai sanak keluarga di Australia atau yang mempunyai kualitas khusus untuk berintegrasi dalam masyarakat Australia.

PERSEPSI AUSTRALIA TENTANG KRISIS INDOCINA

Perubahan sikap Australia mengenai rezim di Kamboja tidak bisa diartikan sebagai perubahan kebijakan luar negerinya secara mendasar. Pemerintah Fraser mempertahankan orientasi pada blok Barat dan ASEAN dan juga kebijakan luar negeri di Asia Tenggara termasuk Indocina, yang antara lain mencurigai Vietnam dan Uni Soviet sebagai faktor ancaman.

Australia masih mengikuti garis ASEAN terhadap Indocina yang bertujuan menciptakan kondisi di mana rakyat Kamboja dapat memelihara identitas dan kehidupan mereka sendiri di bawah satu pemerintah, yang kalau mungkin mereka pilih sendiri tanpa paksaan pihak asing. Oleh sebab itu, Australia tetap mendukung usaha PBB agar pasukan Vietnam ditarik secara menyeluruh dari Kamboja untuk melicinkan jalan bagi penyelesaian masalah Kamboja secara politik.

Australia pada dasarnya melihat Vietnam sebagai penghambat utama proses penyelesaian krisis Indocina. Sejak penyerbuan Vietnam ke Kamboja, Australia mendesak dunia internasional untuk menekan Vietnam. Pemerintah Australia melihat bahwa Vietnam telah melakukan tindakan agresi. Selain itu, Australia merasa terganggu arus pengungsi akibat krisis politik Indocina, yang masuk ke negaranya. Akibatnya Australia tidak membina hubungan kerja sama yang baik dengan Vietnam.

Sebagai reaksi terhadap masalah-masalah di Indocina, pertama-tama, Australia telah melakukan tindakan penekanan terhadap Vietnam berupa penghentian bantuan, yang meliputi: (a) pembekuan program yang sedang berlangsung; (b) pembatalan pertukaran kebudayaan; dan, (c) penarikan beberapa petugas Australia dari sebuah proyek di Vietnam. Peacock menyatakan bahwa Australia akan memulihkan bantuannya, apabila Vietnam melakukan perubahan politik di Indocina. Ia menanyakan : "Apakah suatu negara yang telah menyerang negara orang lain, yang menyebabkan pengungsi melarikan diri, dan yang sekarang menerima bantuan tiga juta dollar sehari dari Uni Soviet, pantas menerima lagi bantuan dari Australia ?" Kemudian, mengenai masalah kemanusiaan, Australia seperti negara-negara lain mendesak Vietnam agar menghentikan eksodus pengungsinya. Mackellar sewaktu berkunjung ke Indonesia bulan Mei 1979 menegaskan bahwa negara-negara Indocina mempunyai tanggung-jawab yang berat atas situasi sekarang ini dan harus memainkan peranan positif dalam mencapai penyelesaiannya. Australia memperkirakan pada waktu itu bahwa 100 - 200 ribu pengungsi Indocina telah tewas sejak tahun 1975 karena berbagai macam sebab, seperti cuaca yang buruk, kekurangan gizi, dan serangan perompak-perompak dalam perjalanan.

Menyadari bahwa masalah pengungsi Indocina adalah kompleks dan memerlukan penanganan melalui kerja sama internasional agar tidak memberatkan suatu negara, Australia mendesak semua negara agar membantu negara-negara Asia untuk menyerap arus pengungsi. Baginya masalah pengungsi bukan masalah di wilayah Asia saja tetapi melibatkan masyarakat internasional yang mempunyai tanggung-jawab untuk membantu menemukan pemecahannya.

Mengenai tindakan Australia berupa penekanan-penekanan terhadapnya itu, Vietnam dengan tegas mengecamnya. Tetapi kemudian Vietnam menyatakan ingin memperkuat hubungannya dengan Australia. Dalam tahun 1978 Wakil Perdana Menteri Vietnam Phan Hien berkunjung ke Australia dan menjelaskan bahwa keluarnya pengungsi dari negaranya disebabkan oleh merosotnya kondisi sosial dan ekonomi di Vietnam sejak berakhirnya peperangan. Vietnam malahan secara halus mengakui bahwa Australia telah melakukan tugas kemanusiaan dalam menerima para pengungsi.

Pihak dalam negeri yang paling menentang tindakan Pemerintah Australia untuk menekan Vietnam adalah oposisi. Pemimpinnya Bill Hayden mengecam keputusan itu sebagai "tidak bijaksana dan tidak konstruktif." Katanya, Australia sebagai negara Barat pertama yang mencabut bantuan untuk Vietnam telah melemahkan pengaruhnya terhadap Vietnam. Dalam situasi pergolakan ini, Vietnam akan menjadi semakin tergantung pada Uni Soviet.

Secara lebih luas, Australia berkeyakinan bahwa Vietnam telah dimanfaatkan Uni Soviet untuk melakukan ekspansi ke kawasan Indocina, sebagai bagian dari strategi globalnya untuk menguasai dunia. Menurut Fraser, Uni Soviet berusaha memperluas pengaruh ke seluruh penjuru dunia untuk mencapai keunggulannya. Keterlibatan Uni Soviet di Indocina antara lain berupa pemberian bantuan militer kepada Vietnam serta penggunaan Cam Ranh Bay di Vietnam oleh Angkatan Lautnya. Keterlibatan yang bersifat tidak langsung ini menurut Australia berkaitan dengan intervensi Uni Soviet di Afghanistan. Oleh sebab itu Australia semakin gencar melancarkan propaganda anti Uni Soviet dengan menggunakan kasus Indocina.

Bagi pemerintahan Fraser, propaganda tersebut dapat dijadikan faktor pembenaran kebijakan luar negerinya, misalnya (a) perlunya Australia bergantung pada Amerika Serikat sebagai sekutu; (b) persepsi ancaman ekspansi Uni Soviet; dan (c) perlunya peningkatan kekuatan dan kemampuan AS untuk menghadapi ancaman. Fraser berpandangan realistis bahwa AS merupakan satu-satunya kekuatan yang dapat mengimbangi Uni Soviet. Berdasarkan kecemasan dengan ekspansi Uni Soviet, Australia juga mempunyai alasan kuat untuk meningkatkan pertahanannya baik dari sumber dalam negeri maupun dengan bantuan AS yang berkaitan erat dengan kepentingan internasional Australia.

PENUTUP

Perubahan sikap politik Australia terhadap rezim Pol Pot sebelumnya menjadi isu pemerintah koalisi Fraser untuk maksud-maksud pemilihan umum. Terdapat kekhawatiran bahwa propaganda Partai Buruh yang membesar-besarkan aspek "kemanusiaan" terhadap sikap pemerintah dalam masalah Indocina (misalnya pengakuan terhadap Pol Pot dikecam sebagai pengakuan terhadap rezim yang tidak berperikemanusiaan dan oleh sebab itu tidak sesuai dengan moralitas kebijakan luar negeri Australia) dapat mempengaruhi citra masyarakat Australia mengenai "kredibilitas" peranan Pemerintah Australia di dunia internasional, sehingga berpengaruh terhadap posisi partai Fraser dalam pemilihan umum.

Namun perubahan sikap itu sendiri memojokkan Pemerintah Australia, baik di dalam negeri maupun dalam arena percaturan internasional. Keputusan yang mencerminkan sikap dasar Partai Buruh terhadap masalah Kamboja dapat dimanfaatkan oleh partai ini untuk tujuan-tujuan politik. Partai Buruh telah menyatakan bahwa perubahan sikap pemerintah merupakan kemenangan baginya. Partai ini yakin bahwa pemerintah tunduk pada tekanannya. Jurubicara Partai Buruh menyatakan: "Lebih dari 18 bulan Partai Buruh menentang pengakuan Pol Pot yang berkelanjutan."

Sebagaimana dirasakan ASEAN, Singapura mempersoalkan kredibilitas Pemerintah Australia. Bagi Singapura, Australia telah membohongi ASEAN. Australia antara lain tidak memberitahu mereka tentang perubahan dukungannya terhadap Pol Pot, padahal sebelumnya telah berjanji tidak akan mencabut pengakuannya atas Pol Pot tanpa terlebih dahulu berkonsultasi dengan ASEAN. Perdana Menteri Fraser juga pernah menyatakan di depan Parlemen bahwa apabila Pol Pot tidak diakui lagi, hal ini akan merupakan pemberian dukungan kepada Vietnam dan Heng Samrin.

Akibatnya negara-negara ASEAN akan semakin meragukan pernyataan-pernyataan pihak Australia. Dan tidak mustahil bahwa mereka meragukan jaminan Australia untuk tidak mengakui rezim Heng Samrin dalam bentuk apapun. Bukankah Street telah menyatakan bahwa perubahan-perubahan politik luar negeri Australia terjadi sesuai dengan perubahan "keadaan"?

Namun ASEAN tidak perlu bersikap terlalu keras, karena selain akan merusak hubungan kedua belah pihak, hal itu akan memberi kesan seakan-akan terlalu takut akan keputusan Australia itu. Apalagi perubahan sikap Australia tidak berpengaruh terhadap proses penyelesaian krisis Indocina, karena Vietnam tetap merupakan faktor penentu. PBB sendiri tidak dapat bertindak banyak, karena Vietnam masih memperlihatkan sikap keras dan tidak mau menarik pasukannya. ASEAN perlu juga menyadari bahwa perubahan sikap Australia tersebut tidak mengubah orientasi kebijakan luar negerinya maupun persepsi internasionalnya mengenai Indocina, dan sejauh ini masih mendukung kepentingan ASEAN.

Selain itu, Australia menghadapi masalah yang sama akibat krisis Indocina, yaitu masalah pengungsi. Australia setidak-tidaknya merasa senasib dengan negara-negara ASEAN. Ia pada dasarnya mendukung sikap negara-negara ASEAN dan tidak menyalahkan negara-negara ASEAN yang menolak masuknya para pengungsi. Sumbangan Australia dalam masalah pengungsi serta penerimaan puluhan ribu pengungsi menjadi petunjuk kuat akan tanggung jawab regional Australia di kawasan Asia Tenggara akhir-akhir ini.

DEWAN KERJA SAMA NEGARA-NEGARA TELUK: Sebuah Cakrawala Baru di Timur Tengah

Sutomo ROESNADI*

PENDAHULUAN

Pola hubungan internasional yang terjadi setelah Perang Dunia II selesai ialah munculnya tidak saja badan kerja sama universal dengan pembentukan Perserikatan Bangsa-bangsa, tetapi juga berkembangnya badan-badan kerja sama regional yang kegiatan dan keanggotaannya terbatas pada wilayah tertentu. Tidak jarang terjadi keanggotaannya menjadi lintas regional, karena kepentingan-kepentingan tertentu negara-negara besar. Misalnya NATO tidak hanya beranggotakan negara-negara Eropa Barat, tetapi juga Amerika Serikat dan Kanada; demikian juga halnya dengan SEATO yang telah dibubarkan. Badan-badan kerja sama regional yang tampaknya agak murni ialah ASEAN, Organisasi Negara-negara Amerika (OAS), Organisasi Kesatuan Afrika (OAU), dan mungkin juga MEE. Walaupun demikian kita lihat juga adanya keanggotaan lintas regional, misalnya dalam MEE, karena masuknya beberapa negara anggota di luar wilayah Eropa Barat.

Tumbuhnya badan-badan kerja sama regional tersebut memang dimungkinkan dengan adanya Pasal-pasal 51, 52, 53 dan 54 dari Piagam PBB. Walaupun Piagam PBB sendiri tidak memberi penjelasan, pengaturan kerja sama regional tersebut tampaknya diperuntukkan bagi tujuan memelihara perdamaian dan keamanan internasional di tingkat regional. Pasal 53 Piagam selanjutnya mengatakan bahwa badan-badan kerja sama regional tersebut nantinya tidak berdiri sendiri, tetapi merupakan bagian integral dari PBB dalam melaksanakan perdamaian dan keamanan internasional. Pasal 53 tersebut tidak bertentangan atau serasi dengan Pasal 33 Piagam PBB yang mengatakan bahwa negara-negara yang bersengketa sebaiknya sejauh mungkin menyelesaikan sengketaanya sendiri sebelum masalah tersebut

*Dr. Sutomo ROESNADI adalah Dosen FIS-UI dan bekas Direktur Studi Pembangunan Indonesia, FIS-UI — ISS Den Haag.

diajukan ke Dewan Keamanan PBB. Tidak semua badan kerja sama regional ditujukan untuk maksud-maksud pertahanan dan keamanan, tetapi sementara di antaranya adalah untuk kerja sama ekonomi, sosial, dan kebudayaan, seperti ASEAN dan MEE.

Di antara badan-badan kerja sama regional yang tertua yang jauh sebelum PBB dan kelompok-kelompok regional lainnya didirikan, ialah *The International Union of American Republics* yang dicetuskan pada tahun 1889, kemudian pada tahun 1910 berubah namanya menjadi *Pan American Union*, dan setelah tahun 1945 lebih terkenal dengan nama *Organization of American States* (OAS), yang merupakan wadah kerja sama negara-negara di benua Amerika.

Di benua Asia, organisasi kerja sama regional *Liga Arab* merupakan bentuk kerja sama regional yang tertua. Setelah konperensi pendahuluan diadakan di Alexandria (Mesir) pada bulan September 1944, maka kemudian disepakati pendiriannya pada tanggal 22 Maret 1945. Wilayah keanggotaan Liga Arab cukup luas, yaitu dari Mauritania di Afrika paling Barat sampai ke negara-negara Arab di Afrika Utara, Arab Saudi dan yang paling ujung Timur di negara Teluk yaitu Oman.

Bentuk kerja sama regional Liga Arab cukup luas mencakup berbagai macam masalah politik, ekonomi, militer, sosial, dan budaya. Dalam kerja sama politik dan militer, misalnya, di samping ikut menyelesaikan persengketaan antara negara anggota, menghadapi kemungkinan serangan dari luar dengan cara bagaimana menanggulangnya, antaranya dengan prinsip bela diri, sesuai dengan Pasal 51 Piagam PBB. Kasus yang menonjol ialah dibentuknya Inter-Arab Force sewaktu terjadi krisis Irak—Kuwait tahun 1961.

Masalah yang paling pelik yang dihadapi Liga Arab sedari berdirinya sampai sekarang ialah bagaimana dengan secara kompak negara-negara anggota Liga Arab dapat menghadapi Israel. Seandainya terwujud suatu persatuan yang mantap dan kokoh, dan di antara mereka dapat menyingkirkan masalah-masalah kepentingan nasional masing-masing dan mengkonsentrasikan diri terhadap masalah Israel, mungkin masalah Arab-Israel tidak akan berkepanjangan sedemikian jauhnya. Masalah Arab-Israel tidak mendapat perhatian sepenuhnya, karena negara-negara anggota Liga Arab saling bentrok, dan saling berlomba untuk mendominasi antara negara anggota Liga Arab yang satu terhadap yang lainnya.

Memasuki dekade tahun 1960an, tahun 1970an dan tahun 1980an, masalah yang dihadapi Liga Arab, tidak hanya semata-mata masalah Israel,

ataupun masalah sesama negara anggota Liga Arab sendiri, tetapi juga mulai merembesnya pengaruh komunis ke wilayah Timur Tengah. Bermula dengan pengaruh Uni Soviet di Mesir, kemudian menjalar ke Aljazair, Irak, Suriah, Yaman Selatan, serta negara-negara Tanduk Afrika seperti Etiopia. Seakan-akan perembesan pengaruh Uni Soviet tersebut tidak henti-hentinya berkembang, kita turut menyaksikan pula adanya invasi Uni Soviet ke Afghanistan yang secara geografis sangat berdekatan dengan negara-negara Teluk.

Perselisihan antara negara-negara Liga Arab sendiri selalu timbul dan tenggelam, dari usaha-usaha Mesir, Suriah dan Irak untuk membentuk Republik Persatuan Arab tahun 1960an, yang kemudian pecah lagi, sampai usaha untuk menegakkannya kembali antara Suriah dan Libia pada permulaan tahun 1981 yang belum terlaksana sampai saat ini. Lepasnya Mesir dari pengaruh Uni Soviet setelah perang Yomkipur bulan Oktober 1973, telah menimbulkan keadaan yang sama sekali berbalik sama sekali, yaitu dengan tidak tanggung-tanggungnya bagi Mesir untuk berpihak kepada Amerika Serikat, yang kemudian mengadakan perdamaian tersendiri dengan Israel berdasarkan persetujuan Camp David. Sudah tentu hal ini menimbulkan konsekuensi yang lebih jauh lagi, yaitu dengan dikucilkannya Mesir dari keanggotaan Liga Arab, dan malahan memindahkan Markas Liga Arab dari Kairo ke salah satu negara anggota Liga Arab lainnya.

Dalam menghadapi perang Irak - Iran anggota-anggota Liga Arab terpecah; misalnya Arab Saudi dan Yordania di pihak Irak, sedangkan Suriah dan Libia di pihak Iran. Walaupun Irak dan Suriah diperintah oleh Partai Revolusioner Baath, tetapi mereka dalam pola kedudukan yang bertentangan. Mayoritas penduduk Arab Libia dan Suriah adalah Muslim Suni, sedangkan mereka bekerja sama dengan orang-orang Iran yang Muslim Shia. Jadi terlihat bahwa pengelompokan negara-negara Arab dalam menghadapi sengketa di kawasan Timur Tengah tersebut kadang-kadang menurut pertimbangan secara logika tidak masuk di akal. Ambisi setiap pemimpin negara-negara Liga Arab untuk saling mendominasi wilayah Arab lainnya tetap ada, misalnya ada kemungkinan bahwa Irak ingin membentuk suatu poros baru di Timur Tengah antara Irak, Arab Saudi dan Yordania untuk menggantikan poros lama antara Mesir, Arab Saudi dan Iran.

Apakah kurangberhasilan Liga Arab ini disebabkan karena jumlah keanggotaannya terlalu banyak yang tersebar melintasi wilayah demikian luas yaitu dari Afrika paling Barat sampai ke ujung negara Teluk. Ataupun karena terdapat pengaruh-pengaruh dari luar region, yang tidak menginginkan bersatu-padunya negara-negara Liga Arab tadi. Walaupun mereka sama-sama rumpun bangsa Arab, tetapi mereka telah terpisah dalam lingkungan atau

wilayah yang begitu berjauhan untuk beberapa abad lamanya, sehingga terbentuk semacam polarisasi adat-istiadat, budaya, dan sikap sosial yang berbeda-beda dengan bangsa Arab aslinya.

LAHIRNYA DEWAN KERJA SAMA NEGARA-NEGARA TELUK: SEBUAH LATAR BELAKANG

Berbagai aspek dan masalah telah melatarbelakangi dan mendorong terbentuknya organisasi kerja sama regional negara-negara Teluk. Dengan diumumkannya oleh Pemerintah Inggris, bahwa setelah tahun 1971 pasukan-pasukan Inggris akan menarik diri dari Timur Suez, maka telah timbul kekhawatiran di antara sementara negara-negara Arab, terutama di sekitar wilayah Teluk, akan terjadinya kekosongan tersebut. Hal ini disebabkan karena di antara mereka sendiri belum ada yang cukup mampu untuk menggantikan kedudukan militer Inggris tersebut. Mampu tidak hanya sekedar dalam kekuatan fisik militer, tetapi juga secara politis dan diplomatis, dan negara manapun yang sanggup mengganti kedudukan Inggris tersebut harus pula mampu bertindak sebagai negara pemersatu (*unifier*).

Usaha-usaha antara negara-negara Arab sendiri memang pernah dicoba, misalnya antara Arab Saudi, Irak dan Iran, tetapi juga tidak menghasilkan sesuatu kesepakatan, karena ternyata lebih banyak perbedaan-perbedaannya. Pada tahun 1976 lima Menteri Luar Negeri negara-negara besar Teluk (antaranya Iran, Irak dan Arab Saudi) mengadakan pertemuan di Muscat (Oman) untuk membicarakan masalah pertahanan dan keamanan di wilayah Teluk, tetapi juga berakhir dengan kegagalan. Sewaktu Shah Iran masih hidup, iapun pernah membuat saran dibentuknya semacam pakta militer di antara negara-negara Teluk, tetapi dianggap oleh negara-negara Teluk sendiri hal itu dianggap sebagai usaha provokatif, dan Irak sendiri khawatir bahwa setiap usaha pembentukan kelompok regional akan membahayakan ideologi Irak.

Baru setelah timbul pergolakan-pergolakan di Iran, yang kemudian disusul dengan pendudukan Afghanistan oleh tentara Uni Soviet serta perang Irak-Iran, maka timbul kesadaran antara negara-negara Teluk akan pentingnya mengkonsolidasikan kekompakan dan persatuan mereka untuk melindungi kepentingan bersama. Dengan retaknya persatuan dan kesatuan negara-negara anggota Liga Arab sendiri, maka tidak mungkin negara-negara di sekitar wilayah Teluk mengandalkan perlindungannya pada Liga Arab tersebut. Faktor wilayah geografis yang saling berjauhan dan faktor logistik merupakan masalah-masalah tidak mudah untuk mengirim bala bantuan pada

waktu keadaan darurat. Dibentuknya Inter Peace-Keeping Arab/Force tahun 1961 di waktu krisis Kuwait mungkin satu-satunya usaha Liga Arab yang berhasil, yang pada dewasa ini kiranya sukar untuk diulang kembali.

Adanya kecenderungan campur tangan langsung atau tidak langsung dari negara-negara superpower dalam masalah-masalah Timur Tengah telah tampak dengan jelas. Uni Soviet, misalnya, di samping memberi bantuan terutama ekonomi dan militer kepada negara-negara Timur Tengah seperti Mesir (sampai tahun 1973), Irak, Suriah, Yaman Selatan, Libia, dan kemungkinan nantinya juga Yordania, maka negara-negara penerima bantuan tersebut umumnya juga diikat dengan apa yang disebut Perjanjian Persahabatan dan Perdamaian yang berjangka antara 15-20 tahun, dan Suriah merupakan negara terakhir yang diikat oleh Uni Soviet dengan perjanjian tersebut dua tahun yang lalu.

Di samping memperagakan kekuatan fisiknya, tidak lupa pula Uni Soviet mendemonstrasikan kelihayan diplomasi internasionalnya, mengenai masalah Timur Tengah, terutama masalah Teluk. Gagasan pembentukan Sistem Keamanan dan Perdamaian Kolektif di Teluk telah dilancarkan oleh Presiden Leonid Brezhnev sewaktu kunjungannya ke India pada bulan Desember 1980. Gagasannya sendiri cukup menarik dan memperoleh reaksi positif dari sementara negara Arab, antaranya dari Organisasi Pembebasan Palestina (PLO). Namun demikian, semacam ada prasyarat, bahwa dalam Sistem Keamanan dan Perdamaian di wilayah Teluk tersebut, harus ada kehadiran negara-negara besar.

Sedangkan pihak Amerika Serikat sendiri tidak mau ketinggalan dalam usahanya untuk ikut ramai-ramai berkecimpung dalam masalah-masalah Timur Tengah pada umumnya, dan masalah-masalah negara-negara Teluk pada khususnya, karena kepentingan Amerika Serikat dan sekutu-sekutunya sangat besar untuk membiarkan masalah Teluk diserahkan pada satu pihak saja. Suplai minyak dari negara-negara Teluk ke negara-negara non-komunis berjumlah 40%, sedangkan Selat Hormuz yang berada di hadapan Kesultanan Oman merupakan lalu lintas tanker sebanyak 70% untuk pengapalan minyak ke negara-negara Barat. Bagaimana akibatnya apabila sengketa Irak-Iran atau negara-negara Arab lainnya (misalnya hampir meletusnya sengketa Yordania—Suriah) terus berlangsung, dan ancaman dan serbuan Uni Soviet ke negara-negara Teluk menjadi kenyataan.

Dalam rangka pemikiran tersebut di ataslah maka Amerika Serikat menawarkan pemberian bantuan militer kepada negara-negara Teluk, antaranya suatu Pasukan Gerak Cepat (Rapid Deployment Force) yang berjumlah kurang lebih 200.000 orang. Sedangkan kemungkinan lainnya ialah

dibentuknya pasukan gabungan negara-negara Barat (Amerika Serikat, Jerman Barat, Inggris, Perancis dan Jepang). Bantuan persenjataan militer yang segera dikirimkannya ialah alat radar kepada Arab Saudi yang secara sangat sensitif sekali dapat mendeteksi setiap rencana serangan udara ke wilayah Arab (AWACS). Sementara itu Amerika Serikat kelihatannya berhasil membujuk Kenya dan Somalia (di Tanduk Afrika), dan Oman, negara Teluk, untuk mempergunakan pangkalan-pangkalan mereka bagi pasukan-pasukan Amerika Serikat. Sedangkan Mesir atas kesediaannya sendiri malahan menawarkan pangkalan-pangkalan militernya untuk dipakai oleh tentara Amerika Serikat. Suatu latihan bersama antara pasukan Mesir dan Amerika Serikat di padang pasir Sahara Mesir telah berlangsung beberapa bulan yang lalu.

Negara-negara Teluk menyadari pula bahwa setiap kehadiran tentara asing di wilayah mereka akan menimbulkan pancingan reaksi dari tentara asing lainnya (dalam hal ini tentu saja antara Amerika Serikat versus Uni Soviet). Karena itulah mereka lebih suka hanya menerima bantuan militer saja, tanpa hadirnya tentara dari negara pemberi bantuan tersebut.

Dalam rangka mewujudkan gagasan pembentukan kerja sama regional negara-negara Teluk tersebut, pertama-tama Kuwaitlah yang mengajukan usulnya sewaktu berlangsung KTT Liga Arab di Amman pada bulan Nopember 1980. Kemudian pada KTT Islam (OKI) ke-3 di Ta'if pada tanggal 25-27 Januari 1981, para pemimpin delegasi Persatuan Arab Emirat (PAE), bersepakat untuk membentuk badan kerja sama regional di wilayah Teluk yang meliputi kegiatan-kegiatan di bidang politik, ekonomi dan keamanan di kawasan tersebut.

Pada pertemuan khusus di Riyadh tanggal 5 Pebruari 1981 antara kelima Menteri Luar Negeri negara-negara Teluk, yaitu Arab Saudi, Kuwait, Bahrain, Persatuan Arab Emirat, Qatar dan Oman, mereka membahas dengan lebih terperinci lagi gagasan pembentukan badan kerja sama regional negara-negara Teluk tersebut. Baru pada pertemuan para Menlu ke-enam negara Teluk (yaitu Arab Saudi, Kuwait, Bahrain, PEA, Qatar dan Oman) di Muscat, Oman, antara tanggal 9—10 Maret 1981 disepakati pembentukan badan kerja sama regional negara-negara Teluk dengan nama: *Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk* (Gulf Cooperation Council).

Setelah disiapkan oleh pertemuan keenam Menlu negara-negara Teluk di Abu Dhabi (Persatuan Arab Emirat) pada tanggal 24 Mei 1981, maka akhirnya Piagam Persetujuan Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk (Gulf Cooperation Council) ditandatangani oleh keenam Kepala Negara Negara-Negara Teluk pada tanggal 26 Mei 1981.

Rancangan Anggaran Dasar dari Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk meliputi 23 Pasal, yang antaranya melibatkan kerjasama keenam negara tersebut dalam berbagai bidang kegiatan, antaranya: (a) kerja sama efektif dalam bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, termasuk pertahanan dan keamanan dalam negeri; (b) meningkatkan kemampuan masing-masing anggota untuk membendung bahaya dan ancaman dari luar, yang akan mengganggu stabilitas di wilayah Teluk.

Kalau dilihat sepintas lalu, pola-pola kerja sama tersebut hampir mirip dengan pasal-pasal yang tercantum dalam Piagam Liga Arab, hanya yang terdahulu lebih dikhususkan pada wilayah negara-negara Teluk. Ketika selesai pertemuan keenam Menlu negara-negara Teluk di Riyadh bulan Pebruari 1981 yang lalu, maka reaksi pertama dari negara-negara Barat dan Komunis ialah bahwa pola kerja sama regional tersebut merupakan suatu pakta militer baru. Pihak negara-negara Teluk melalui jurubicaranya Deputy Menlu Arab Saudi, Sheikh Abdullah Rahman Maori menyatakan bahwa badan kerja sama itu bukan pakta militer maupun aliansi militer.

Menteri Luar Negeri Arab Saudi sendiri, Saud Al-Faizal menekankan, bahwa begitu banyak kesamaan antara keenam negara Teluk tersebut, misalnya dalam bidang agama, sosial, politik, dan budaya, sehingga kalau kesemuanya dipersatukan akan lebih mantap lagi hasilnya, demi untuk kesejahteraan dan stabilitas wilayah Teluk tersebut. Karena jika mereka berjalan sendiri-sendiri, maka tidak mungkin akan dapat digalang kekuatan yang lebih besar dan mantap dalam menghadapi masalah-masalah regional ataupun internasional. Demikian juga mereka akan mampu secara bersama-sama menghadapi serangan dari luar dan mempertahankan kepentingan mereka, tanpa ikutnya campur tangan dari negara-negara luar.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa tujuan utama dari Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk adalah untuk meningkatkan pelayanan kepentingan bersama dengan lebih baik, yang sesuai dengan kerangka kegiatan Liga Arab sendiri. Karena itu tidaklah mengherankan apabila pola kerja sama yang lebih luas dari Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk mencakup masalah-masalah: ekonomi, keuangan, budaya, sosial, kesehatan, komunikasi, informasi, paspor, dan kewarganegaraan, pariwisata, transportasi, perdagangan, douane, pengangkutan, hukum dan legislatif.

Walaupun Irak dan Iran termasuk negara-negara Teluk, tetapi karena pertimbangan-pertimbangan psikologis dan kondisi dewasa ini di kedua negara tersebut tidak memungkinkan untuk diikutsertakan. Demikian juga halnya dengan Yaman Utara dan Yaman Selatan yang orientasi ideologi dan politiknya saling bertolak-belakang satu sama lain, sehingga dimasukkannya

kedua negara tersebut tidak akan membawa stabilitas bagi negara-negara Teluk lainnya, malahan diperkirakan akan memperuncing keadaan. Seperti yang diucapkan oleh Putera Mahkota Arab Saudi, Pangeran Fahd, bahwa Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk tidak dimaksudkan untuk membentuk poros-porosan, maupun blok yang ditujukan terhadap negara-negara tertentu.

Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk memiliki tiga organ utama, yaitu Dewan Kepala-kepala Negara yang bersidang 2 kali dalam setahun, kemudian Dewan Menteri, yang melakukan sidangnya sebanyak 4 kali setiap tahunnya, dan Sekretariat Tetap yang berkedudukan di Riyadh, Arab Saudi. Pada waktu sidang di Abu Dhabi tanggal 26 Mei 1981, keenam kepala negara Teluk setuju untuk mengangkat Abdullah Bushara, seorang veteran diplomat Kuwait menjadi Sekretaris-Jenderal Pertama Dewan Kerja Sama Negara-Negara Teluk.

TANTANGAN YANG MENDESAK

Dua tantangan yang dihadapi oleh Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk (Gulf Cooperation Council — GCC) yang mendesak ialah: *pertama*, keamanan dan pertahanan wilayah Teluk; dan *kedua*, melestarikan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa-bangsa di negara Teluk, apabila pada waktunya cadangan sumur minyak mereka menjadi kering.

Tantangan pertama, di samping adanya kemelut revolusi Islam Iran yang kemungkinan merembes ke wilayah mereka, dan akan menghancurkan tata-kehidupan kefeodalan dari keenam negara Teluk, juga adanya kemelut perang Irak-Iran, serta bayangan yang selalu menghantui mereka ialah kemungkinan serangan Uni Soviet ke wilayah Teluk lambat atau cepat akan menjadi kenyataan di kemudian hari. Untuk beberapa ratus tahun negara Rusia di bawah Tsar-Tsarnya berusaha untuk memperoleh fasilitas pelabuhan airpanas di wilayah Teluk. Masih segar dalam ingatan sementara pemimpin Arab sewaktu awal Perang Dunia II, yaitu ketika Menteri Luar Negeri Uni Soviet, Molotov mengatakan kepada Dubes Jerman di Moskow pada tahun 1940, bahwa "wilayah di selatan Batum dan Baku (masing-masing di negara bagian Georgia dan Azerbaijan Soviet) yang menuju ke arah Teluk Persi merupakan aspirasi dari Uni Soviet."

Kehadiran sekitar 1000 orang penasihat militer di Yemen Selatan, dan lebih dari 100,000 pasukan Uni Soviet di Afghanistan, serta juga sejumlah pasukan Uni Soviet, Kuba dan Jerman Timur di Angola, Mozambik dan Etiopia, telah memaksa keenam negara Teluk untuk juga mencurahkan

perhatian kerja sama pada bidang pertahanan dan keamanan. Hal ini lebih dipergawat lagi suasananya dengan meletusnya ketegangan antara Israel dan Suriah mengenai masalah Libanon, serta juga adanya serbuan kaum ekstremis ke Masjid Agung di Mekkah baru-baru ini. Seperti diucapkan oleh para Menteri Luar Negeri Negara-negara Teluk di Abu Dhabi pada tanggal 24 Mei 1981, keamanan negara-negara Teluk adalah tanggung jawab dari wilayah negara-negara Teluk sendiri.

Mengenai ajakan kerja sama dengan negara-negara Barat di wilayah Teluk, mereka umumnya beranggapan bahwa sebaiknya negara superpowers tidak melibatkan diri dalam masalah-masalah negara Teluk tersebut. Kecuali pendapat dari Sultan Qabboos bin Sa'id dari Oman yang menyatakan kesediaannya untuk memberi fasilitas kepada Pasukan Gerak Cepat (Rapid Deployment Force) Amerika Serikat. Di samping itu Sultan Oman juga menginginkan dibentuknya pasukan patroli gabungan untuk keenam negara Teluk untuk mengamankan Selat Hormus, yang merupakan jalur nadi ekonomi negara-negara Barat.

Keenam negara Teluk tersebut merupakan produsen minyak bumi lebih dari 50% dari seluruh hasil negara-negara produsen OPEC atau meliputi hampir sejumlah 23,5 juta barrel per hari. Namun demikian hanya Arab Saudi, Persatuan Emirat Arab, Kuwait dan Qatar yang merupakan anggota OPEC.

Saran Oman untuk membentuk pasukan patroli gabungan diperkirakan akan menelan biaya sekitar US\$ 15 juta. Tetapi saran ini akan ada kemungkinan ditolak oleh negara-negara Teluk lainnya jika ternyata terdapat pasukan negara asing di luar keenam negara Teluk tersebut.

Menghadapi tantangan masalah Libanon, maka pada pertemuan di Abu Dhabi tanggal 24 Mei 1981 keenam Negara Teluk tersebut dengan tegas mendukung Pemerintah Libanon dan Suriah dalam krisisnya menghadapi Israel mengenai masalah penempatan peluru kendali Suriah di Libanon. Tampaknya ini merupakan suatu pernyataan politik yang penting untuk memperoleh akomodasi dalam lingkungan Liga Arab pada umumnya dan perjuangan PLO pada khususnya.

Tantangan untuk jangka pendek, menengah dan panjang yang dihadapi ialah melestarikan hasil-hasil keuntungan yang diperoleh dari sumber-sumber minyak untuk generasi yang akan datang. Keenam negara anggota Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk (GCC) sepakat untuk memperkokoh dan meningkatkan kerja sama dan koordinasi dalam bidang ekonomi dan kebijaksanaan pembangunan industri. Termasuk dalam rencana ini untuk in-

vestasi bersama sebesar US\$ 6 milyar sebagai modal pendahuluan. Hal ini merupakan langkah utama pertama yang sangat penting bagi keenam negara Teluk, karena dengan penghasilan sebanyak kurang lebih US\$ 450 juta sehari, maka kesalahan atau kekeliruan kebijakan ekonomi dan industri masa lampau akan dapat dicegah. Pada waktu-waktu sebelumnya, tidak jarang terjadi bahwa terdapat duplikat pembangunan industri-industri berat dan ringan di keenam negara Teluk, karena kurangnya atau tidak adanya koordinasi tadi.

Sedangkan dalam bidang politik, keenam negara Teluk juga sepakat agar Arab Saudi sebagai negara terkemuka dan terbesar di antara mereka menjadi jurubicara dalam Konferensi Liga Arab di Tunisia mengenai masalah Libanon. Adapun negara lima yang lainnya dari wilayah Teluk hanya akan mengirim wakil-wakilnya saja yang lebih rendah dari Menteri Luar Negeri.

Bercermin pada suksesnya organisasi Masyarakat Ekonomi Eropa, negara-negara Teluk berpendapat bahwa untuk menjawab tantangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, maka seakan-akan seperti sebuah mata uang receh logam ada dua sisi (balik) yang tidak dapat dipisah-pisahkan satu sama lain (two sides of the coin). Maka untuk membina keamanan bersama di wilayah Teluk, harus dihimpun segala potensi sumber ekonomi yang ada, dan secara terkoordinasi memformulasikan kebijakan bersama, seperti halnya juga yang terjadi pada MEE. Dengan potensi wilayah yang cukup besar dan usaha untuk menghindarkan kesalahan-kesalahan kebijakan masa lampau, maka tidak ayal lagi, bahwa Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk akan mampu pula menghimpun kekuatan politik bersamanya.

POTENSI WILAYAH NEGARA-NEGARA TELUK

(1) Di antara keenam negara Teluk tersebut *Arab Saudilah* yang nomor satu dalam output produksi minyak bumi, sekitar 10,4 juta barrel per hari (bph) pada tahun 1979. Sedangkan produksi rata-rata setelah tahun 1978 adalah 8,28 juta - 9,00 juta bph, karena berbagai alasan, yang bukan teknis tetapi politis. Diperkirakan ladang minyak Arab Saudi berjumlah 180 milyar barrel dan cukup untuk dipakai sampai jangka waktu 60 tahun dengan produksi rata-rata seperti tahun 1978.

Namun demikian di Arab Saudi ternyata terdapat beberapa jenis bahan mineral yang cukup bernilai strategis, seperti besi, tembaga, timah, zinc, nikel, khromium, perak, emas, gypsum, pospaat, barite, dan magnesite, serta barang-barang galian lainnya.

Untuk mengalihkan kegiatan pembangunan, di samping bersandar pada minyak bumi, pemerintah Arab Saudi telah membangun pabrik-pabrik industri berat, seperti besi/baja, petrokimia, peleburan aluminium, kilang-kilang minyak, semen dan lain sebagainya. Jumlah penduduk Arab Saudi pada tahun 1979 ialah sekitar 9 juta orang, yang terbagi kurang lebih 40% penduduk perkotaan, 35% penduduk pedesaan, dan 25% nomad.

(2) *Kuwait* merupakan negara Teluk yang kedua setelah Arab Saudi dalam output produksi minyak bumi dan cadangannya. Kapasitas produksi adalah 3 juta bph, tetapi setelah tahun 1979 menurun menjadi 2,2 juta bph sampai 1,5 juta bph untuk menjaga kualitas. Cadangan minyak bumi sekitar 71,2 milyar barrel, yang nomor dua besarnya setelah Arab Saudi, dan dapat memproduksi selama 100 tahun dengan tingkat produksi seperti sekarang ini. Cadangan tersebut merupakan 1/8 dari jumlah cadangan minyak dunia. Seperti halnya dengan Arab Saudi, maka Kuwaitpun telah mulai membangun pabrik-pabrik industri berat, seperti pupuk, semen, desalinisasi air laut, drilling mud, dan bahan-bahan konstruksi. Per capita GNP Kuwait sebesar US\$ 15.000 (tahun 1980) dan rakyat Kuwait merupakan yang terkaya di dunia. Hal ini mengingatkan bahwa di tengah-tengah kekayaan yang berlimpah-limpah tersebut, penduduk Kuwait hanya berjumlah 1,2 juta orang pada tahun 1979, dan diperkirakan hanya akan bertambah menjadi antara 1,5-1,8 juta orang tahun 1985, dan 2,4-3 juta orang pada tahun 2000. Banyak kaum minoritas dari berbagai negara berdiam di Kuwait, misalnya dari Pakistan, Mesir, Arab, Iran, Eropa Barat, dan Asia serta Amerika Serikat sendiri.

(3) Produksi minyak bumi *Oman* hanya sekitar 350.000 bph. Cadangan minyaknya berjumlah 1.4 milyar barrel, cukup untuk waktu 12 tahun. Oman bukan merupakan anggota OPEC.

Kekayaan lain di samping minyak adalah tembaga. Terdapat deposit kira-kira sebesar 17 juta ton, dan akan diperoleh tembaga sebesar 2,1%, dan Oman akan dapat mengeksport sekitar 20.000 ton tembaga yang telah diolah pada pertengahan 1980.

(4) *Qatar* memproduksi minyak bumi rata-rata sebesar 500.000 bph pada tahun 1979/1980. Cadangan minyaknya sekitar 5,6 milyar barrel, cukup untuk jangka waktu 30 tahun. Hampir 90% ekonomi Qatar menyandarkan diri pada minyak. Untuk mengurangi ketergantungan tersebut pada hari-hari mendatang, Qatar mulai sekarang sudah mulai melakukan diversifikasi kegiatan industrinya dalam aneka ragam proyek, seperti yang dilakukan oleh Arab Saudi dan Kuwait.

(5) *Persatuan Arab Emirat (PAE)*. Tidak begitu besar dalam output produksi minyak buminya, sekitar 1,3 juta barrel bph, dan menghasilkan

devisa sebesar US\$ 12,5 milyar pada tahun 1979. Belum begitu berhasil menemukan sumber-sumber minyak baru. Namun demikian, PAE juga sementara ini berusaha untuk mendiversifikasikan kegiatan ekonomi dan industrinya, seperti halnya juga negara-negara tetangga Teluk lainnya. Di antara proyek-proyek yang terbesar ialah industri galangan kapal (dry dock) yang merupakan yang terbesar pula untuk negara-negara Teluk. Galangan tersebut sanggup melayani tanker sebesar apapun juga, dan terletak di Port Rashid, dekat Dubai.

(6) Walaupun sama-sama penghasil minyak bumi, sumber penghasilan utama *Bahrain* pada zaman dahulu adalah mutiara. Tetapi karena adanya depresi ekonomi dan saingan budidaya mutiara buatan dari Jepang, kegiatan dalam bidang mutiara tersebut mulai menurun. Tetapi pada saat yang sama mujur tiba bagi bangsa *Bahrain*, karena diketemukannya sumber penghasilan baru, yaitu minyak. Terdapat sebanyak 233 sumur minyak yang berproduksi tidak begitu besar menurut ukuran Timur Tengah. Produksi tahun 1972 sebesar 70.000 bph, dan terus menurun menjadi 51.000 bph setelah tahun 1980, dan secara bertahap akan terus diadakan pengurangan antara 4—7% setahunnya. Sumber minyak *Bahrain* kemungkinan akan habis pada awal tahun 2000, kecuali jika sumur-sumur yang ada dilakukan penggalian recovery dengan metoda baru.

Selain minyak bumi terdapat juga gas alam yang merupakan sumber utama dari *Bahrain*, terdapat di zone Khuff. Industri-industri berat penting lainnya di *Bahrain* ialah Aluminium *Bahrain Smelter* (ALBA), yang mendapat bahan alumnianya dengan kontrak jangka panjang dengan Australia.

Di samping itu proyek industri non-minyak yang terbesar lainnya ialah Arab Shipbuilding and Repair Yard (ASRY) yang dimiliki bersama oleh 7 negara anggota OPEC. ASRY dapat menerima reparasi tanker sampai bobot mati 500.000 ton, dan reparasi pertama diterima pada tahun 1978.

Dengan penduduk *Bahrain* berjumlah kurang lebih 400.000 tahun 1980, disusul sebanyak 772.000 dari PAE, 225.000 dari Qatar, 1,5 juta orang di Oman, 1,2 juta orang di Kuwait, dan kurang lebih 9 juta penduduk di Arab Saudi, maka jumlah penduduk keseluruhan di negara-negara Teluk adalah sekitar 12 juta orang.

MASALAH DAN PROSPEK

Jika seandainya masalah Israel dan sengketa antara negara-negara Arab sendiri tidak ada, maka tak ayal lagi negara-negara Arab secara keseluruhan,

terutama yang berada di sekitar jazirah Arab dan Teluk, akan merupakan negara-negara yang terkaya di dunia, mengingat berlimpah-limpahnya sumber kekayaan di wilayah tersebut.

Namun dalam pola hubungan internasional dewasa ini tidak ada yang dapat berdiri di atas status quo, di mana sebuah negara atau sekelompok negara dibiarkan tenang menikmati kemakmuran tersebut. Penomena interdependensi, bertambahnya penduduk negara-negara di dunia, semakin menyusutnya lahan/tanah untuk dikerjakan, semakin langkanya sumber-sumber bahan strategis, yang cenderung pula untuk menggantikan pola industri boros minyak dengan pola industri yang dikomputerkan, telah memaksa negara-negara besar tertentu untuk memaksakan kehendaknya pada negara-negara kaya di antara negara-negara berkembang. Karena tidak bersatunya negara-negara kaya yang sedang berkembang tersebut, maka negara-negara besar tadi memaksakan untuk melakukan politik divide et impera, seperti yang mereka lakukan pada zaman keemasan kolonialismenya di benua Asia, Afrika dan Amerika Latin. Suatu hal yang paradoks yang patut dipertanyakan dalam hubungan ini ialah penjajahan Inggris telah menimbulkan rasa persatuan Arab, di mana sebelumnya mereka terpecah-pecah dalam kelompok kesukuan, kefeodalan dan saling bersaing. Tetapi persatuan dan kekompakan ini' buyar kembali, begitu Inggris meninggalkan wilayah tersebut.

Adanya usaha pembentukan Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk merupakan usaha yang patut disambut dengan baik, tidak saja oleh setiap negara Timur Tengah, jika memang perdamaian serta stabilitas di kawasan tersebut ingin ditegakkan dan dipertahankan, tetapi juga oleh semua negara berkembang, dan malahan oleh negara-negara besar sendiri, karena diharapkan akan dapat menggalang persatuan di antara mereka.

Masalah bangsa Arab, terutama yang berdiam di Teluk, adalah masalah bangsa Arab sendiri, dan setiap intervensi dari kutub manapun dari dunia terhadap wilayah Teluk itu harus dienyahkan. Jika kesadaran ini dapat dihayati oleh para pemimpin bangsa Arab, maka langkah pertama yang utama dengan berdirinya Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk ini merupakan titik-titik terang yang merupakan harapan yang sangat cerah.

Bagi Indonesia sendiri munculnya Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk ini mempunyai arti penting, karena dengan secara bersama-sama Indonesia dengan ASEANnya dapat melakukan kerja sama dalam bidang-bidang ekonomi, industri, perdagangan, teknologi dan budaya, antara kedua kawasan tersebut, maupun dengan luar wilayah negara-negara Teluk dan ASEAN. Karena terdapat persamaan sikap antara negara-negara Teluk dan

ASEAN, yaitu sama-sama anti-komunis, maka kedua kelompok regional dapat merupakan front pembendung bahaya komunis yang ampuh.

Sebagai kelompok kerja sama yang telah berdiri lebih dahulu dari kelompok negara-negara Teluk, maka pengalaman-pengalaman ASEAN dapat ditarik manfaatnya oleh negara-negara Teluk tersebut, dalam berbagai kegiatan kerja samanya. Kunjungan Presiden Soeharto ke sementara negara-negara Teluk pada tahun 1977 telah menunjukkan urgensinya peningkatan hubungan antara Indonesia dengan negara-negara di kawasan tersebut.

Dalam hubungan ini pulalah maka Menteri Luar Negeri Mochtar Kusumaatmadja melakukan lawatan ke Bahrain, Kuwait, Qatar dan PAE antara tanggal 11—20 April 1981, untuk lebih mengkongkritkan lagi landasan hubungan yang telah diletakkan oleh Presiden Soeharto beberapa waktu yang lalu. Patut dipertimbangkan dan dipikirkan kiranya, walaupun masih terlalu dini, kemungkinan-kemungkinan mengadakan dialog, atau konsultasi antara ASEAN dengan Dewan Kerja Sama Negara-negara Teluk untuk masa yang tidak terlalu jauh, agar kedua kelompok kerjasama yang kebetulan sama-sama berada di kawasan Asia ini merupakan benteng kerja sama regional yang ampuh dan kokoh untuk masa-masa mendatang.

BAHAN-BAHAN REFERENSI

1. A.H. Shahab, "Gulf-Six Council for Cooperation," *The Indonesia Times*, 20 Maret 1981.
2. *The Straits Times*, 25 Mei 1981.
3. *The Straits Times*, 26 Mei 1981.
4. *Time*, 22 Oktober 1980.
5. *Gulf Guide & Diary 1981*, The Middle East Review Company, Ltd. London.
6. *Saudi Business & Arab Economic Report*, 8 Mei 1981, Vol. V, No. 4, 26, 27 Mei 1981.
7. Berita-berita Telex Reuter.

MESIR SESUDAH PRESIDEN ANWAR SADAT

Kirdi DIPOYUDO

Presiden Anwar Sadat tewas pada 6 Oktober 1981 sebagai korban usaha pembunuhan yang dilakukan terhadapnya dalam parade militer besar-besaran yang diadakan untuk memperingati perang tahun 1973 yang mengembalikan harga diri kepada bangsa Arab. Pemimpin-pemimpin Mesir bergerak dengan cepat untuk menjamin berlanjutnya pemerintahan. Sesuai dengan konstitusi 1971, Ketua Parlemen Dr. Sufi Abu Talib segera mengambil alih kekuasaan sebagai Pejabat Presiden, dan mengangkat Wakil Presiden Hosni Mubarak sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Bersenjata, sedangkan parlemen hari berikutnya bersidang, memilih Hosni Mubarak sebagai calon presiden tunggal, mengumumkan keadaan darurat untuk 12 bulan dan mengangkat Hosni Mubarak sebagai perdana menteri. Seperti diperkirakan, Hosni Mubarak dipilih sebagai presiden dalam referendum yang diadakan seminggu kemudian dan hari berikutnya ia disumpah sebagai kepala negara yang baru untuk menggantikan Presiden Sadat. Dengan demikian pergantian pemerintah berjalan dengan lancar dan terbunuhnya Presiden Sadat tidak menimbulkan suatu kekacauan.

TIDAK BANYAK PERUBAHAN

Biarpun terbunuhnya Presiden Sadat itu mengejutkan dan sejauh ini belum ada kepastian mengenai hari depan Mesir di bawah pemerintah yang baru ini, karena berbagai hal dapat diperkirakan bahwa *tidak akan terjadi perubahan-perubahan yang besar dalam politik dalam maupun luar negeri Mesir*. Pertama, Hosni Mubarak berulang-kali menegaskan, baik sebelum maupun sesudah pelantikannya sebagai presiden, bahwa Mesir akan meneruskan kebijaksanaan-kebijaksanaan Presiden Sadat. Kedua, sesudah

dilantik ia juga menjelaskan bahwa ia sangat terlibat dalam perumusannya, sehingga kebijaksanaan-kebijaksanaan itu juga merupakan kebijaksanaan-kebijaksanaannya sendiri. Ketiga, ia dipilih oleh Presiden Sadat sebagai penggantinya karena sama pandangannya. Sejak ditunjuk sebagai Wakil Presiden pada tahun 1975, ia sering diajak Presiden Sadat untuk berjam-jam membicarakan masalah-masalah dalam negeri maupun luar negeri yang dihadapi Mesir dan posisi yang sebaiknya diambil. Sehubungan dengan itu Hosni Mubarak mengutip Sadat sebagai mengatakan: "Siapa tahu, sesuatu bisa terjadi."¹ Rupanya Presiden Sadat menyadari bahwa sewaktu-waktu ia bisa tewas sebagai korban pembunuhan dan menginginkan bahwa bila hal itu terjadi penggantinya telah siap untuk mengambil alih kekuasaan dan meneruskan garis-garis besar haluan negara yang ditetapkannya dan mulai dilaksanakannya. Keempat, politik yang sejauh ini dianut oleh Presiden Sadat, termasuk usaha perdamaian dengan Israel, bukan saja didukung oleh parlemen, tetapi juga oleh angkatan bersenjata dan mayoritas rakyat. Untuk setiap keputusan penting, ia mencari dukungan rakyat dalam suatu referendum. Referendum serupa itu telah menjadi soal rutin. Konstitusi tahun 1971 misalnya didukung oleh rakyat lewat referendum. Demikianpun perjanjian perdamaian dengan Israel mendapat dukungan lebih dari 95% suara rakyat. Secara demikian kedudukan pemerintah menjadi lebih kuat, biarpun juga menghadapi oposisi unsur-unsur tertentu. Sehubungan dengan itu perlu dicatat, bahwa lawan-lawannya hanya merupakan minoritas kecil, sekalipun mereka itu radikal dan keras suaranya. Akhirnya juga perlu dicatat, bahwa politik yang sejauh ini dianut oleh Pemerintah Sadat telah mendatangkan sejumlah hasil yang dinikmati oleh rakyat. Berkat perjanjian dengan Israel misalnya, Mesir bukan saja mendapatkan kembali Sinai termasuk ladang-ladang minyaknya, rakyat juga tidak lagi khawatir akan kehilangan orang tua, suami, atau ayah dalam peperangan. Terusan Suez juga dapat dibuka kembali dan diperlebar, dan secara demikian menjadi sumber valuta asing, sekitar US\$ 1000 juta pertahun. Demikianpun turisme, perdagangan luar negeri dan investasi asing semakin meningkat. Karena orang-orang Mesir yang bekerja di luar negeri, lebih dari sejuta orang, juga mendatangkan sekitar US\$ 2000 juta per tahun, Mesir mempunyai cukup devisa untuk membiayai impornya.² Semuanya itu ikut memperbaiki nasib rakyat banyak dan mengukuhkan dukungannya bagi politik pemerintah. Dengan dukungan parlemen, angkatan bersenjata dan mayoritas rakyat itu, Pemerintah Hosni Mubarak kiranya juga akan dapat melaksanakan maksudnya untuk meneruskan politik Presiden Sadat itu.

¹ Lihat *Kompas*, 9 Oktober 1981.

² Lihat antara lain Alan Mackie, "Egypt," dalam *Africa Guide 1981* (Saffron Walden, 1981), hal. 146-147; W.B. Fisher, "Egypt," dalam *The Middle East and North Africa 1980-1981* (London, 1980), hal. 322-329; dan Enver Carim dan Mohand Mahiouz, "Egypt," dalam *Africa Guide 1982* (Saffron Walden, 1981), hal. 125-134.

PERKEMBANGAN POLITIK

Dengan demikian untuk mengetahui arah perkembangan Mesir di bawah pemerintah yang baru ini, kita perlu mempelajari garis-garis besar perkembangannya di bawah Presiden Sadat, khususnya setelah ia berhasil memantapkan kedudukannya dalam maupun luar negerinya.

Bulan September 1970 Presiden Nasser meninggal secara mendadak akibat serangan jantung dan sebagai Wakil Presiden Anwar Sadat menggantikannya. Di bawah pemerintah baru ini Mesir mengalami suatu perubahan besar. Setelah berhasil memperkuat kedudukannya pada bulan Mei 1972 dengan mengadakan pembersihan yang kemudian dikenal sebagai Revolusi Koreksi, Presiden Sadat mulai suatu *liberalisasi politik maupun ekonomi*. Suatu konstitusi baru 193 pasal disahkan dalam referendum 11 September 1971. Konstitusi ini sebagian besar berdasarkan konstitusi sementara tahun 1964, tetapi menunjukkan liberalisasi yang lebih besar.

Menurut konstitusi itu Mesir adalah suatu Republik Arab dengan sistem demokrasi dan sosialis, yang didasarkan atas aliansi kaum pekerja dan bersumber pada warisan historis serta semangat Islam. Rakyat Mesir adalah bagian Bangsa Arab yang memperjuangkan persatuan Arab yang lengkap. Islam adalah agama negara, bahasa Arab bahasa resminya dan hukum Islam sumber utama perundang-undangnya, tetapi negara menjamin kebebasan ibadat dan upacara-upacara semua agama. Partai Uni Sosialis Arab adalah organisasi politik negara yang mewakili kekuatan-kekuatan pekerja rakyat: petani, buruh, tentara, cendekiawan dan kapitalisme nasional.

Penguasa tertinggi adalah presiden, yang dipilih untuk masa jabatan 6 tahun, dan ia mengangkat suatu dewan yang terdiri atas perdana menteri, wakil-wakil perdana menteri dan menteri-menteri. Presiden diangkat oleh parlemen dan disahkan dalam suatu referendum. Parlemen terdiri atas 360 orang, 350 orang di antaranya dipilih oleh rakyat dan lainnya diangkat oleh presiden untuk masa jabatan 5 tahun.

Partai tunggal *Uni Sosialis Arab* yang dibentuk oleh Presiden Nasser pada tahun 1961 lambat laun kehilangan peranannya sebagai barometer politik. Sebagai hasil pembicaraan dua tahun mengenai sistem banyak partai, dibentuk *tiga program partai*, yaitu tengah (*Organisasi Sosialis Arab Mesir*), kiri (*Uni Progresif Nasional*), dan kanan (*Liberal Sosialis*). Ketiganya harus beroperasi dalam rangka Piagam Uni Sosialis Arab dan hanya boleh berbeda dalam politik, tidak dalam filsafat politik.

Dalam rangka sistem banyak partai itu *Partai Wafd Baru* muncul bulan Pebruari 1978, tetapi beberapa bulan kemudian terpaksa membubarkan diri berdasarkan hasil referendum. *Wafd Baru* ini adalah satu-satunya partai oposisi dengan dukungan rakyat yang muncul selama Sadat berkuasa. Untuk mencegah gerakan-gerakan semacam itu muncul, Presiden Sadat membentuk partainya sendiri pada musim rontok 1978, yaitu *Partai Demokrat Nasional* (PDN). Dia juga menyingkirkan sisa-sisa kerangka politik Nasser. Mustapha Khalil meletakkan jabatannya sebagai Sekretaris Jenderal *Uni Sosialis Arab* untuk memimpin *Partai Demokrat Nasional* itu dan menjadi perdana menteri menggantikan Mamdouh Salem.

Sejak itu *Partai Demokrat Nasional* menguasai mayoritas dalam parlemen. Anggota-anggota Partai Sentral yang lama secara massal bergabung dengan PDN, dan *Partai Buruh Sosialis* (PBS), di bawah bekas Menteri Pertanian Ibrahim Shukri, ditunjuk sebagai *partai oposisi resmi*. Dalam pemilihan umum Juni 1979 PDN memenangkan 326 kursi dari 367 kursi, PBS 29 kursi, dan Partai Sosialis Liberal 3 kursi sedangkan *Partai Unionis Progresif* kehilangan semua kursinya.

Akan tetapi sistem baru itu menunjukkan sedikit hasil langsung. Kader yang dibentuk dalam PDN untuk menangani kekurangan-kekurangan barang kebutuhan hidup gagal mengatasi kemacetan suplai. Demikianpun inflasi terus mengganas (sekitar 30% setahun) dan menimbulkan keresahan sosial yang meningkat.

Untuk menghentikan memburuknya situasi dalam negeri itu, pada 15 Mei 1980 Presiden Sadat mengambil alih jabatan perdana menteri dari Mustapha Khalil, mengubah kabinet secara radikal dan menurunkan biaya hidup dengan mengurangi pajak impor dan harga barang-barang sektor pemerintah, lagi pula menaikkan gaji. Untuk memperkuat struktur komando, ia mengangkat 6 wakil perdana menteri, termasuk 4 dengan bidang tanggung jawab khusus. Perubahan-perubahan itu memperkuat kedudukan Wakil Presiden Hosni Mubarak, yang memainkan peranan kunci dalam penunjukan menteri-menteri, menjadi Wakil Ketua PDN (Ketuanya Sadat sendiri), dan memimpin sidang kabinet kalau Presiden Sadat berhalangan.

Presiden Sadat tidak membiarkan oposisi bergerak dengan leluasa dan mendesak unsur-unsur yang tidak dapat dikendalikan ke luar hukum. Tahun 1980, *Jemaat Islamiyah* (perkumpulan-perkumpulan Islam) merupakan ancaman subversif utama bagi pemerintahnya. Kelompok-kelompok informal kaum fundamentalis Islam ini mengambil alih arus utama fundamentalisme Islam dari Persaudaraan Muslim dan khususnya kuat di kampus-kampus universitas. Radikalisme Muslim baru ini membuat parah masalah Kristen

Koptis dengan melancarkan kampanye melawan umat Kristen Koptis. Karena mereka ini memberikan perlawanan sengit, maka terjadilah bentrokan-bentrokan berdarah. Sebagai akibatnya, *meningkat ketegangan komunal* yang mengancam kestabilan politik dan persatuan bangsa. Oleh sebab itu pemerintah mengambil *tindakan-tindakan tegas* terhadap mereka.¹

Nostalgia golongan miskin di kota-kota akan harga-harga mati jaman Nasser juga merupakan suatu ancaman. Oleh sebab itu menjadi lebih penting bahwa Presiden Sadat mampu mempertahankan loyalitas angkatan bersenjata dan bahwa ia mampu menggerakkan ekonomi.

ANGKATAN BERSENJATA

Menyusul penghentian US \$ 2000 juta bantuan militer Arab Saudi pada musim panas 1979 sebagai sanksi terhadap perjanjian perdamaian Mesir-Israel, angkatan bersenjata Mesir mengalami keadaan sulit. Pukulan yang pertama ialah pembubaran Organisasi Arab untuk Industrialisasi, yaitu industri senjata gabungan Arab yang dibiayai bersama-sama oleh Arab Saudi, Uni Emirat Arab, Qatar dan Mesir, dan modalnya bermilyar-milyar dollar Amerika. Sebagai akibatnya proyek-proyek yang besar terpaksa dibatalkan.

Akan tetapi sejak itu Amerika Serikat melancarkan suatu *program suplai senjata besar-besaran*. Suatu paket bantuan US\$ 1500 juta telah digunakan untuk membeli panser dan 38 pesawat Phantom F-4. Awal 1980 Kongres AS menyetujui suatu paket baru seharga US\$ 3000 juta yang disebar dalam 5 tahun. Tetapi ini hanya merupakan sebagian dari janji AS untuk memperlengkapi Mesir dengan tank M-60 dan pesawat tempur F-16. Semuanya itu bisa mencapai US\$ 8000 juta dan diadakan perundingan-perundingan untuk *membangkitkan kembali industri senjata dengan apa yang tinggal* dari Organisasi Arab untuk Industrialisasi tersebut.

Presiden Sadat memperkuat kedudukannya atas Angkatan Darat dengan memberhentikan Marsekal Abdul-Ghani al Gamassi pada bulan Oktober 1978 dan mengangkat Jenderal Kamal Hasan Ali sebagai penggantinya. Kedudukan AD dalam struktur kekuasaan menjadi lebih kuat dengan pengangkatan Jenderal Ahmed Badawi sebagai Menteri Pertahanan dan Produksi Perang.

¹Mengenai perkembangan politik Mesir di bawah pemerintahan Presiden Anwar Sadat antara lain lihat R. Michael Burrell dan Abbas R. Kelidar, *Egypt: The Dilemmas of a Nation - 1970-1977* (Beverly Hills - London, 1977), hal. 21-44; Alan Mackie, *loc. cit.*, hal. 142-145; dan Alvin Z. Rubinstein, "Egypt Since the October War," dalam *Current History*, Januari 1976, hal. 14-17, 37-38.

Secara demikian tiga perwira yang masih aktif duduk dalam kabinet.¹ Hal ini tidak berubah ketika Jenderal Badawi digantikan oleh Jenderal Abu Ghazala.

PERKEMBANGAN EKONOMI

Terus bertahannya popularitas pemerintah Mesir juga akan bergantung pada kemampuannya untuk memberi makan dan perumahan kepada berjuta-juta penduduk kota dan memenuhi harapan rakyat akan suatu hari depan yang lebih baik.

Dengan 40 juta penduduk, Mesir adalah negara Arab yang paling besar tetapi termasuk yang paling miskin. Lebih dari 90% wilayahnya adalah gurun pasir dan 99% rakyatnya di Delta Nil. Mayoritas hidup dari pertanian. Berkat pembangunan Bendungan Aswan tanah subur Mesir bertambah sepertiga, tetapi *laju pertumbuhan penduduk* adalah lebih tinggi dari pada laju kenaikan produksi pangan, sehingga Mesir terpaksa mengimpor banyak pangan.

Di bawah Pemerintah Nasser, Mesir menganut sistem ekonomi sosialis. Tetapi di bawah Presiden Sadat terjadi suatu perubahan besar. Tanpa meninggalkan sosialisme seluruhnya, ia mulai *menggalakkan investasi* dalam negeri maupun asing. Kebijakan ekonomi Mesir, sejak pintu dibuka pada tahun 1974, adalah betul-betul *bebas*. Pada tahun 1977-1980 kebanyakan pembatasan perdagangan dicabut dan dengan pengembangan pasaran valuta asingnya sendiri, lalu lintas mata uang praktis bebas. Sejauh ini Mesir berhasil mendapatkan valuta asing untuk membiayai impornya. Karena telah menjadi pengeksport minyak, biarpun kecil, ia juga selamat dari akibat-akibat inflasi dunia yang paling buruk. Sebaliknya negara harus bergulat dengan suatu sistem *subsidi bahan-bahan pokok* yang dalam satu dasawarsa meningkat dari 60 juta menjadi 1500 juta pond Mesir per tahun.

Huru-hara yang timbul bulan Januari 1977 sebagai akibat maksud pemerintah untuk mengurangi subsidi pangan sesuai dengan saran IMF mendorong beberapa negara Arab untuk membantu Mesir secara besar-besaran guna mencegah pecahnya suatu revolusi kekerasan. Mereka mengizinkan agar modal *Organisasi Teluk untuk Pembangunan Mesir* sebesar US\$ 2000 digunakan untuk membantu neraca pembayaran Mesir. Tali penyelamat ini bersamaan dengan terjadinya suatu perubahan menyolok dalam *kemampuan Mesir untuk mendapat valuta asing*. Kiriman uang orang-orang Mesir yang bekerja di luar negeri mencapai US\$ 2000 juta setahun. Terusan Suez menghasilkan US\$ 500 juta per tahun. Minyak juga menjadi sumber valuta

¹Tentang peranan Angkatan Bersenjata Mesir lihat antara lain Alan Maekie, *loc. cit.*, hal. 145-146.

asing yang penting. Pada waktu yang sama program Badan AS untuk Pembangunan Internasional (USAID) mulai berjalan dengan lancar.

Pada tahun 1979 minyak menjadi sumber valuta asing yang utama. Tahun 1978 ia menghasilkan US\$ 750 juta, tahun 1979 US\$ 1300 juta dan tahun 1980 US\$ 2500 juta, US\$ 500 juta lebih banyak dari perkiraan. Pendapatan Terusan Suez melonjak dari US \$ 700 juta tahun 1980 menjadi US\$ 1000 juta tahun 1981. Kiriman uang dari luar negeri mencapai puncaknya dengan US \$ 2000 juta setahun, sedangkan turisme mendatangkan US\$ 500 - US\$ 600 juta tahun 1980-1981.

Akan tetapi sebagai akibat keadaan valuta asing yang menggembirakan itu, pemerintah *menunda-nunda pembaharuan-pembaharuan ekonomi* yang keras tetapi perlu dalam jangka panjang. Sejak huru-hara tahun 1977 tersebut, pemerintah sangat berhati-hati untuk mengambil tindakan-tindakan yang bisa mengobarkan insiden serupa itu. Pembatasan-pembatasan perdagangan diperlunak, sektor pemerintah dibiarkan menempuh jalannya sendiri dan tunjangan biaya hidup disesuaikan dengan tingkat inflasi. Sebagai akibatnya sebagian besar dari 3½ juta pegawai negeri dan pegawai perusahaan negara, yang tiga perempatnya berpendapatan tidak lebih dari 55 pond Mesir sebulan, terpaksa mengambil suapan atau mencuri waktu untuk dapat hidup. Sistem dua harga untuk komoditi-komoditi pokok seperti semen itu membuka peluang bagi korupsi besar-besaran.

Kepentingan bisnis tidak pernah setinggi sekarang, biarpun Mesir terkucil dari negara-negara Arab lainnya. Setelah berhenti pada musim panas 1979 ketika masyarakat bisnis menaksir akibat-akibat sanksi-sanksi KTT Arab Bagdad, *modal investasi mulai mengalir lagi*. Tahun 1979 modal asing swasta yang masuk mencapai US\$ 500 juta; tahun 1980 sekitar US\$ 700 juta. Pada akhir 1979 Badan Inventasi telah menyetujui 1000 proyek di dalam maupun di luar zone-zone bebas, dengan modal sebesar 5.500 juta pond Mesir. Hampir 60% modal itu adalah modal nasional Mesir dan ini mengungkapkan kuatnya basis dalam negeri bagi usaha penanaman modal.

Akan tetapi hanya sebagian kecil proyek-proyek itu sudah beroperasi dan belum ada usaha patungan besar yang mulai. Pada pertengahan 1980 pemerintah mendorong perusahaan-perusahaan asing untuk mendirikan usaha-usaha patungan dengan perusahaan-perusahaan negara. Biarpun dijumpai banyak masalah, sejumlah usaha patungan serupa itu mulai muncul. Untuk membantu usaha investasi dan mengaktifkan kembali perdagangan saham, pemerintah membentuk suatu Otoritas Pasar Modal. Suatu inovasi

penting lain ialah didirikannya Bank Investasi Nasional untuk mengambil alih dan menangani anggaran investasi.¹

PERKEMBANGAN POLITIK LUAR NEGERI

Di bawah Presiden Sadat, juga terjadi suatu *perubahan besar dalam orientasi politik luar negeri Mesir*. Ia menghancurkan hubungan erat Mesir-Uni Soviet yang dijalin oleh Presiden Nasser sejak 1955. Bulan Juli 1972, ia mengusir sekitar 20.000 orang penasihat militer Uni Soviet, antara lain karena Uni Soviet menolak permintaan Mesir akan senjata ofensif guna menghadapi Israel. Sesudah perang 1973, ia mengeluh bahwa Uni Soviet tidak mengirimkan suplai senjata yang dibutuhkannya dan pada tahun 1976, secara sepihak membatalkan Persetujuan Persahabatan dan Kerja Sama Mesir-Uni Soviet tahun 1971. Sebaliknya pada tahun 1974, ia memulihkan hubungan Mesir dengan Amerika Serikat dan mengesahkan suatu undang-undang yang menjamin investasi asing. Presiden Sadat yakin bahwa kepentingan nasional Mesir menuntut agar segera mungkin dicapai perdamaian dengan Israel dan bahwa hal itu hanya bisa dicapai dengan bantuan Amerika Serikat. Berlarut-larutnya permusuhan dengan Israel bukan saja menguras dana dan tenaga Mesir tetapi juga tidak berhasil menyelesaikan sengketa Arab-Israel. Secara demikian Mesir mulai *berorientasi pada negara-negara Barat*, suatu pendekatan yang mendapatkan momentum politik maupun ekonomi yang semakin besar.

Berdasarkan keyakinan tersebut, Presiden Sadat akhirnya mengambil *prakarsa perdamaian yang berani dengan berkunjung ke Israel dan menawarkan perdamaian* dengan syarat-syarat tertentu. Walaupun kebanyakan negara Arab lainnya mengecam prakarsa itu, ia dengan tekun meneruskannya sampai dicapai Persetujuan-persetujuan Camp David untuk mencapai perdamaian dengan Israel dan penyelesaian sengketa Arab-Israel secara menyeluruh. Berdasarkan persetujuan-persetujuan itu akhirnya dicapai *Perjanjian Perdamaian dengan Israel* dan diadakan *perundingan-perundingan mengenai otonomi Palestina* dalam rangka Perdamaian Arab-Israel yang menyeluruh. Sebagai reaksi, negara-negara Arab lainnya mengucilkan Mesir dan mengenakan sanksi-sanksi ekonomi, akan tetapi Presiden Sadat meneruskan usaha perdamaian-nya karena yakin bahwa hal itu adalah jalan yang benar dan bahwa negara-negara Arab lainnya **akhirnya** akan mendukung usaha perdamaian itu.

¹Mengenai perkembangan ekonomi Mesir di bawah Presiden Sadat lihat Burrell dan Kelidar, *op. cit.*, hal. 45-57; Alan Mackie, *loc. cit.*, hal. 146-149; Alvin Z. Rubinstein, *loc. cit.*

Dalam proses perdamaian itu *hubungan Mesir dengan Amerika Serikat semakin erat*, antara lain karena Amerika Serikat atas permintaan Mesir menjadi peserta aktif dalam perundingan-perundingan dan untuk sebagian besar berkat peranannya itu perbedaan-perbedaan dapat diatasi sehingga akhirnya dicapai persetujuan-persetujuan tersebut. Pada waktu yang sama Mesir minta dan mendapat *bantuan militer maupun ekonomi dari Amerika Serikat*, yang melihat hal itu sebagai peluang yang baik untuk mengikat Mesir dan mengikutsertakannya dalam pelaksanaan politik luar negerinya di Timur Tengah yang berkisar pada usaha *pembendungan perluasan pengaruh Uni Soviet di kawasan dan pengaliran suplai minyak negara-negara Barat dari Timur Tengah*. Amerika Serikat merasa membutuhkan Mesir, khususnya setelah kehilangan salah satu sokoguru politik luar negerinya di kawasan, yaitu Iran di bawah Shah. Di lain pihak, Mesir sendiri menyambut dengan baik tawaran kerja sama serupa itu karena sependapat dengan Amerika Serikat bahwa dewasa ini ancaman utama bagi Timur Tengah adalah Uni Soviet. Pendapat itu menjadi lebih kuat setelah Uni Soviet menyerbu dan menduduki Afghanistan, yang dapat digunakan sebagai batu loncatan untuk menguasai kawasan Teluk Parsi. Selain itu, Mesir dapat mengharapkan imbalan berupa bantuan militer maupun ekonomi bagi kerja sama serupa itu. Dalam kenyataan, bantuan serupa itu mengalir ke Mesir, khususnya setelah ditandatangani perjanjian perdamaian Mesir-Israel.¹

PENUTUP

Dengan demikian dapat diperkirakan bahwa Mesir di bawah pemerintah yang baru ini akan meneruskan garis-garis besar haluan negara yang dilancarkan dan mulai dilaksanakan oleh Presiden Sadat. Dalam negeri akan diteruskan *liberalisasi politik maupun ekonomi* dan akan diambil sikap tegas untuk menegakkan tertib dan hukum. Dalam politik luar negerinya Mesir akan tetap berorientasi pada negara-negara Barat khususnya Amerika Serikat dan bekerjasama secara erat dengan negara-negara itu untuk membendung perluasan pengaruh merah di kawasan Timur Tengah. Mesir juga akan mematuhi ketentuan-ketentuan perjanjian perdamaian dengan Israel dan meneruskan perundingan-perundingan mengenai otonomi Palestina sampai dicapai suatu persetujuan sebagai langkah menuju perdamaian Arab-Israel yang menyeluruh. Ada petunjuk-petunjuk bahwa terbunuhnya Presiden Sadat akan memperlunak sikap Israel sehingga timbul harapan bahwa perbedaan-

¹ Tentang politik luar negeri Presiden Sadat lihat Burrell dan Kelidar, *op. cit.*, hal. 21-26, 1970; Alvin Z. Rubinstein, *loc. cit.*; dan Peter Mansfield, "Egypt," dalam *Middle East Annual Review* 1980 (Saffron Walden, 1979), hal. 199-207.

perbedaan pendapat yang masih ada dapat diatasi. Dengan demikian Palestina akan mendapat otonomi yang diperjuangkan Presiden Sadat, dan pada akhir periode lima tahun dapat menentukan nasibnya sendiri. Bila hal itu terjadi, negara-negara Arab yang moderat akan mengubah sikap mereka dan mendukung Mesir. Secara demikian akan terbuka jalan menuju suatu penyelesaian yang menyeluruh bagi sengketa Arab-Israel dan Mesir akan diakui kembali sebagai pemimpin Dunia Arab. Hal ini akan merupakan hasil yang layak bagi perjuangan orang yang bersedia dan berani mempertaruhkan segala-galanya untuk perdamaian Arab-Israel dan oleh sebab itu dijuluki pahlawan perdamaian dan memenangkan hadiah Nobel untuk perdamaian.